



Mission régionale d'autorité environnementale
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale
de Bourgogne-Franche-Comté
sur le projet de plan climat air énergie territorial (PCAET)
du Pays Vesoul-Val de Saône (70)**

PRÉAMBULE

En application de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, et de la transposition de cette directive en droit français (notamment le R122-17 du Code de l'environnement), certains plans et programmes doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale et être soumis à l'avis de l'autorité environnementale. Les plans climat air énergie territoriaux (PCAET) sont soumis à évaluation environnementale.

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

Le dossier fait ensuite l'objet d'un avis de l'autorité environnementale qui porte sur le caractère complet et la qualité de la restitution de l'évaluation environnementale ainsi que sur la manière dont l'environnement est pris en compte dans le plan. De portée consultative, l'avis ne comporte pas de prescription, il n'est ni favorable, ni défavorable. Par ses remarques et éventuelles recommandations, il vise à permettre d'améliorer la conception du plan ou programme concerné et la participation du public à son élaboration ; il constitue également une aide à la décision.

En application de l'article R. 122-17 du Code de l'environnement, l'autorité environnementale compétente pour les PCAET est la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe). Elle bénéficie du concours d'agents de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) qui préparent et mettent en forme toutes les informations qui lui sont nécessaires pour rendre son avis. Les modalités de préparation et d'adoption du présent avis sont les suivantes.

La DREAL a été saisie par le Pays de Vesoul – Val de Saône le 27 juin 2024 pour avis de la MRAe sur son projet de plan climat air énergie territorial (PCAET). Conformément au Code de l'urbanisme, l'avis de la MRAe doit être émis dans les trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du Code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé (ARS) a été consultée le 27 juin 2024.

Grâce à sa propre analyse, la DREAL a transmis à la MRAe de Bourgogne-Franche-Comté (BFC) tous les éléments d'analyse nécessaires à sa délibération, notamment un projet d'avis.

Au terme de la délibération collégiale par voie électronique de la MRAe qui s'est déroulée entre le 20 et le 26 septembre 2024, avec la participation des membres suivants : Hugues DOLLAT, Hervé PARMENTIER, Marie WOZNIAK, membres permanents, Bernard FRESLIER, Hervé RICHARD, Aurélie TOMADINI, membres associés, l'avis ci-après est adopté.

Nb : En application du règlement intérieur de la MRAE BFC adopté le 30 janvier 2024, les membres délibérants cités ci-dessus attestent qu'aucun intérêt particulier ou élément dans leurs activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause leur impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Cet avis, mis en ligne sur le site internet des MRAe (<http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr>), est joint au dossier d'enquête publique ou mis à disposition du public.

SYNTHÈSE

Le Pays Vesoul-Val de Saône (PVVS) s'est engagé dans la démarche d'élaboration de son plan climat air énergie territorial (PCAET). Il a adopté son projet de PCAET, pour la période 2024–2030, par délibération du 24 juin 2024.

Le projet de PCAET du Pays constitue un document de référence pour la mise en œuvre de la transition énergétique de ce territoire contrasté qui se situe en position centrale dans le département de la Haute-Saône, à l'est de la région Bourgogne-Franche-Comté ; il englobe également une partie du massif des Vosges.

Un schéma de cohérence territoriale (SCoT), lancé en 2012, est en cours d'élaboration à l'échelle du Pays¹ ; comme le dossier le mentionne, le PCAET doit prendre en compte ses orientations, mais il n'est pas encore arrêté. On peut regretter que le PCAET soit élaboré alors que les orientations du futur SCoT ne sont pas totalement définies ; à ce titre, opter pour un SCoT tenant lieu de PCAET, solution permise par la réglementation, aurait été un élément de simplification et de cohérence.

Les principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe sur ce projet de PCAET concernent la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et des consommations énergétiques, la recherche d'un moindre impact des transports et mobilités ainsi que la préservation des ressources et des milieux naturels.

Le PCAET cible des objectifs à échéances 2030 et 2050, majoritairement (mais pas systématiquement) au niveau des objectifs régionaux et nationaux. La stratégie et les objectifs qui en découlent sont dans l'ensemble assez ambitieux, cependant le plan d'action mis en œuvre à l'échelle du PVVS, décliné pour chaque territoire membre, laisse l'impression d'un assemblage d'actions parfois hétéroclites s'arrêtant aux frontières des EPCI, alors que la visée d'un PCAET serait de les globaliser. Les moyens financiers ou humains alloués aux objectifs sont la plupart du temps précisés, bien qu'ils paraissent en plusieurs occasions peu en cohérence avec les ambitions affichées.

Si la MRAe salue la qualité des diagnostics du territoire, et souligne que de nombreuses actions témoignent d'un investissement certain de la collectivité dans ce PCAET, elle s'interroge sur l'opérationnalité du document en l'état, au regard des objectifs annoncés sur l'ensemble de son territoire.

Sur la qualité du rapport d'évaluation environnementale, la MRAe recommande :

- **de mettre en cohérence dans leurs objectifs et leurs déclinaisons opérationnelles le PCAET et le SCoT du Pays de Vesoul – Val de Saône, non encore arrêté mais lancé en 2012 ;**
- **de travailler à une meilleure mise en relation des différents territoires couverts par le PCAET dont les programmes d'actions, à ce stade, ne paraissent pas suffisamment connectés et gagneraient à être davantage mutualisés, notamment pour certaines actions structurantes ou opérationnelles (actions de développement des énergies renouvelables (EnR), flotte de véhicules électriques, covoiturage y compris la mise en place d'aires, schéma des véloroutes et voies vertes, etc.) de manière à construire une démarche globale et cohérente.**

Sur la prise en compte de l'environnement, la MRAe recommande principalement :

- **de mieux prendre en compte les objectifs du schéma directeur de gestion des eaux (SDAGE) dans les documents du PCAET, ainsi que le plan d'adaptation au changement climatique (PACC) et le plan régional santé environnement (PRSE) ;**
- **de faire le lien entre les installations productrices d'énergie renouvelable et la protection des eaux souterraines et des zones de captages ;**
- **d'améliorer l'opérationnalité du PCAET en s'appuyant sur des indicateurs chiffrés, aisément quantifiables et reproductibles liés à certains secteurs de manière à pouvoir opérer un suivi pertinent des actions proposées ;**

¹ Il s'agit du SCoT du Pays de Vesoul – Val de Saône.

- **de placer face à certaines actions, notamment sur les transports et la mobilité, des moyens humains et financiers en adéquation avec leurs ambitions en vue d'atteindre les objectifs de baisse de consommation énergétique annoncés à l'horizon 2030 ;**
- **de préciser dans le dossier les conditions d'intégration des projets d'EnR dans les paysages et les espaces bâtis du PVVS.**

D'autres recommandations ont été émises par la MRAe pour améliorer la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et la prise en compte de l'environnement par le projet. Elles sont précisées dans l'avis détaillé ci-après.

AVIS DÉTAILLÉ

1. Présentation du territoire et du projet de PCAET

Le Pays Vesoul-Val de Saône (PVVS) englobe 176 communes, elles-mêmes regroupées en quatre communautés de communes et une communauté d'agglomération² ; il réunit 72 825 habitants (INSEE 2018), soit environ un tiers de la population du département de la Haute-Saône sur près d'un tiers de sa surface.

L'élaboration de l'actuel PCAET fait suite à la mise en œuvre de deux documents « volontaires »³ sur les périodes 2015 – 2018 et 2020 – 2025⁴, le volet « Air » ayant quant à lui été intégré en 2019. Du fait de sa population supérieure à 20 000 habitants, la communauté d'agglomération de Vesoul est désormais tenue de mettre en œuvre un PCAET. Son évolution, sur le territoire du Pays et pour le compte de ses cinq EPCI membres, résulte d'une nécessité de mutualisation de moyens et d'ingénierie ; ce document contribuera en outre à offrir une vision globale des engagements du territoire. Le Pays a adopté son projet de PCAET, pour la période 2024–2030, par délibération du 24 juin 2024. Vesoul, préfecture de la Haute-Saône et moteur économique du Pays Vesoul-Val de Saône, est la commune la plus peuplée avec 14 973 habitants ; soit un cinquième de la population du PVVS, et ce bien que l'agglomération subisse des phénomènes de vieillissement et un certain fléchissement démographique depuis 2013⁵. Globalement, le PVVS reste un territoire fortement rural⁶ où les espaces naturels et agricoles occupent une très large part (respectivement 39 % et 57 %), bien que l'ensemble de la filière agricole connaisse une diminution du nombre d'exploitations⁷. Seuls 4 % de l'espace sont artificialisés, encore que cette part augmente de manière assez soutenue (en raison de la périurbanisation en périphérie de Vesoul, à proximité des espaces urbanisés et aux dépens d'espaces agricoles). Le territoire est en outre caractérisé par d'importantes disparités, les densités de population au sein de ses EPCI membres variant entre 17 et 220 hab/km²⁸ : les zones urbaines (principalement autour de l'agglomération de Vesoul) contrastent avec des secteurs beaucoup moins peuplés, majoritairement forestiers et agricoles.

2Il s'agit des communautés de communes suivantes : Hauts du Val de Saône, Terres de Saône, Combes, Triangle Vert, ainsi que la communauté d'agglomération de Vesoul.

3Jusqu'en 2018, l'obligation de réaliser un PCAET ne s'imposait qu'aux EPCI d'une population supérieure à 50 000 habitants ; ce seuil a ensuite été abaissé à 20 000 habitants.

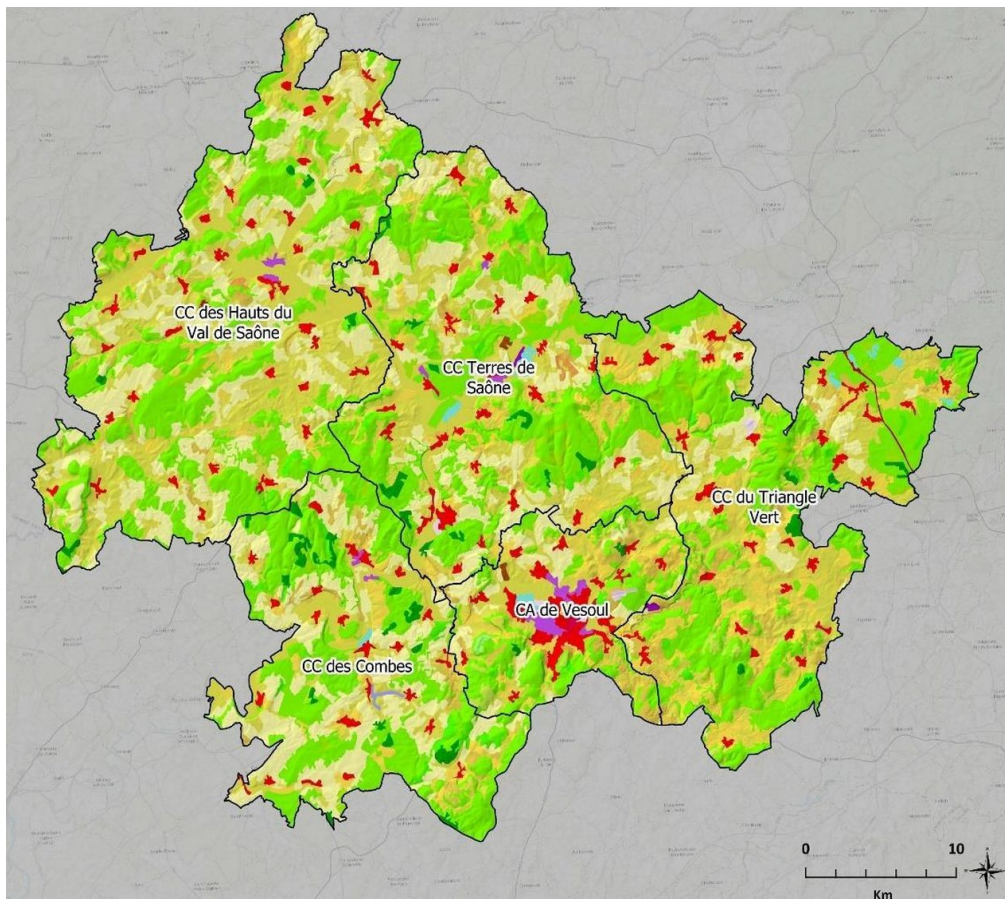
4Le PVVS a porté deux plans climat volontaires depuis 2012 (PCET donc), avec intégration du volet "Air" en 2019. Ils ont par ailleurs sur des thématiques proches mis en place un dispositif "Territoire à Energie Positive Pour la Croissance Verte" (TEPCV) en 2015, un "Contrat de Transition Écologique" (CTE) en 2019, lequel a été intégré au "Contrat de Relance et de Transition Écologique" (CRTE) signé fin 2021 ; enfin ils ont également fait partie du programme LEADER, entre 2014 et 2022, et font candidature à la programmation 2023-2027, portant essentiellement sur les transitions écologique et énergétique.

5Extrait du dossier : « La démographie du territoire est stable, entre 2007 et 2012 le taux d'accroissement annuel était de + 0,2%. On observe un phénomène de désertification au nord et un fléchissement démographique de la ville centre, Vesoul, avec une attractivité auprès des familles, mais un départ des jeunes. [...] Néanmoins, la population majoritaire correspond aux personnes entre 45 et 74 ans, on s'attend donc à un vieillissement de cette population, qui ne sera pas remplacée par les jeunes. La population du territoire tend à diminuer. »

6La densité de population globale y est d'environ 45,5 hab/km² (43 selon certains chiffres annoncés dans le dossier) contre 106 hab/km² pour la moyenne nationale.

7Le taux de boisement sur le territoire est en lui-même de 36 % . Entre 2012 et 2018, 177 hectares de terrains agricoles ont été abandonnés et se sont reboisés. La part de la surface agricole utile occupait néanmoins près de la moitié du territoire en 2020.

8Respectivement pour la communauté de communes des Hauts du Val de Saône et la communauté d'agglomération de Vesoul.



*Un aperçu du Pays Vesoul-Val de Saône à travers l'occupation d'espace :
les dominantes rouges représentent les espaces urbains, les vertes et jaunes les forêts et espaces agricoles
(tiré du dossier, rapport environnemental stratégique, page 50)*

Situé en position centrale dans le département de la Haute-Saône, à l'est de la région Bourgogne-Franche-Comté, et comprenant une partie du massif des Vosges, le PVVS est notamment caractérisé par une succession de vallées alluviales développées autour de la Saône et de ses affluents, faisant alterner plaines (au sud) et plateaux de faible altitude. Il est intégralement inclus dans le bassin versant de la Saône⁹, qui le traverse selon un axe nord – sud, occasionnant notamment un tourisme fluvial important¹⁰. Outre le canal de la Saône donc, le territoire se trouve à la croisée de plusieurs voies de communication majeures (ligne ferroviaire Paris – Mulhouse – Bâle, routes nationales 19 et 57).

Du point de vue de la biodiversité, le PVVS compte 83 ZNIEFF¹¹ (dont 80 sont de type I), des continuités écologiques marquées (en particulier la sous-trame forestière, comprenant des forêts humides), d'importants réservoirs de biodiversité¹² ainsi que cinq sites Natura 2000. La région Bourgogne-Franche-Comté présente une sensibilité notable aux espèces exotiques envahissantes (EEE)¹³, et les vallées alluviales, dont la Saône, sont des zones particulièrement touchées : le PVVS est ainsi localement impacté par des densités importantes de ces espèces. Enfin, le territoire est également assez remarquable du point de vue de son patrimoine (sites inscrits et classés, patrimoine architectural et historique protégé, mais également rural).

La stratégie du PCAET est organisée en trois axes de travail auxquels s'ajoute un axe transversal, l'ensemble se déclinant en 17 actions, listées ci-dessous :

Axe 1 : Une qualité de vie préservée grâce à un territoire plus sobre

1.1 Un habitat rénové, économe et adapté ;

⁹Celui-ci se trouve être le plus grand bassin versant de France : il s'étend totalement ou partiellement sur cinq régions et dix départements.

¹⁰Le dossier précise que la Saône est en effet la deuxième voie d'eau la plus fréquentée en France pour la plaisance (Rapport d'évaluation environnementale stratégique, page 42).

¹¹ZNIEFF : zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique

¹²Les trois plus importants réservoirs de biodiversité sont les vallées de la Saône et de la Lanterne, ainsi que la plaine du Durgeon.

¹³Sur les 84 recensées à l'échelle nationale, 59 sont en effet présentes dans la région.

- 1.2 Un territoire aux usages respectueux du cycle de l'eau et de ses ressources naturelles (qualité/quantité) ;
- 1.3 En route vers des mobilités durables et mutualisées ;
- 1.4 Une action publique motrice et exemplaire en matière d'engagements énergétiques et climatiques ;
- 1.5 Des circuits courts et une économie circulaire adaptés aux besoins quotidiens ;

Axe 2 : Un développement raisonné des EnR pour atteindre la neutralité carbone

- 2.1 Une production d'énergie solaire préservant les usages et la production agricoles ;
- 2.2 Une méthanisation encadrée pour une production vertueuse ;
- 2.3 Une ressource en bois préservée et raisonnablement exploitée (puits de carbone) ;
- 2.4 L'éolien développé respectueusement et pleinement accepté ;
- 2.5 Une dynamique de recherche et développement sur des processus innovants (récupération de chaleur fatale, géo/aérothermie, hydroélectricité...) ;

Axe 3 : Un territoire résistant et résilient face aux aléas climatiques

- 3.1 Une agriculture qui s'adapte rapidement aux changements et rend des services locaux ;
- 3.2 L'adaptation de l'économie pour répondre au défi du changement climatique ;
- 3.3 Des milieux naturels fonctionnels et riches en biodiversité permettant au territoire de s'adapter ;
- 3.4 Une vulnérabilité du territoire maîtrisée dans un contexte d'incertitude climatique ;

Axe transversal : Une mise en action dynamique, coordonnée et efficace des acteurs du territoire

T1 : Une population mobilisée pour l'avenir de son territoire ;

T2 : Une gouvernance territoriale orchestrant le développement des EnR ;

T3 : Un même niveau d'information pour tous au service d'une transition équilibrée.

2. Les enjeux environnementaux identifiés par la MRAe

Au regard des sensibilités du territoire et des effets potentiels du plan sur l'environnement, la MRAe identifie les enjeux suivants concernant le projet de plan climat air énergie territorial :

- l'adaptation au changement climatique (dont la prévention des risques naturels) ;
- la réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030, notamment vis-à-vis des secteurs des transports routiers (-83%), résidentiel et tertiaire (- 41 %) ;
- la réduction de 21 % de la consommation énergétique portant principalement sur les secteurs tertiaire (- 29 %), résidentiel (- 25 %) et des transports routiers (- 24 %) ;
- la préservation des milieux naturels, de la biodiversité et des ressources.

3. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

Le rapport environnemental comporte l'ensemble des pièces attendues d'une restitution d'évaluation environnementale et se présente sous la forme de plusieurs pièces distinctes correspondant aux quatre phases du PCAET (diagnostic territorial, stratégie territoriale, programme d'actions, rapport d'évaluation environnementale stratégique).

Le résumé non technique (RNT) ne fait pas l'objet d'une pièce dissociée : il est intégré au rapport d'évaluation environnementale stratégique et en forme la première partie, ce qui peut le rendre plus difficile à identifier. Sa lecture ne pose cependant pas de difficulté et il résume l'ensemble des objectifs et actions du PCAET, jusqu'à ses indicateurs de suivi. La présentation de la démarche, son utilité et sa nécessité sont cependant à peine évoquées dans ce document, ce qui serait pourtant pertinent compte tenu de son rôle ; l'entrée dans le RNT, assez abrupte, gagnerait ainsi à être davantage explicitée¹⁴.

Le diagnostic territorial, clair et accessible, est détaillé pour chaque EPCI du territoire ; le résumé des potentiels, par EPCI et total, est également fourni, montrant les gains théoriques possibles du territoire grâce au recours aux EnR¹⁵.

Au sein du rapport d'évaluation environnementale stratégique, l'état initial de l'environnement (EIE), apparaît suffisamment fouillé, chaque thématique débouchant sur un tableau synthétisant les atouts et faiblesses du

¹⁴Le diagnostic territorial possède par exemple une partie introductive définissant la démarche de PCAET, dont des éléments synthétiques trouveraient leur utilité au sein du RNT.

¹⁵Voir tableau 14 page 122 du diagnostic.

territoire. Son volume le rend toutefois difficile à appréhender, bien que le RNT en propose de son côté une synthèse suffisante.

Le programme d'actions, pièce essentielle et opérationnelle du PCAET, est un document très conséquent du fait de la mise en œuvre du plan et de sa construction « historique ». En effet, si le PVVS possède un programme général sur l'ensemble de son territoire, l'élargissement de son périmètre initial aux cinq EPCI actuels s'est traduit par une stratégie qui se décline finalement à travers six programmes d'action. Ainsi, le PCAET possède un programme d'action global, que chaque EPCI adapte ensuite en fonction de ses compétences et de ses réalités territoriales¹⁶. Si un tel découpage peut avoir du sens, notamment compte tenu des profils contrastés des différents territoires, cela donne néanmoins l'impression d'un assemblage d'actions hétéroclites, bien que fondées sur les mêmes axes structurants, et dont l'appréhension à travers un document de 300 pages est loin d'être aisée. Cela est d'autant plus vrai que le document est complété par les engagements des partenaires¹⁷, qui viennent se calquer sur le programme d'actions.

Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) porté à l'échelle du Pays, et lancé en 2012, est toujours en cours d'élaboration. La mise en œuvre de ce PCAET prend ainsi sa place au sein d'une démarche de développement durable à l'échelle du territoire ; il constitue le complément de démarches en chantier, en particulier l'élaboration du SCoT du Pays de Vesoul – Val de Saône, qui a pour but de fixer des objectifs démographiques à l'horizon 2034, des objectifs de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain ainsi que des objectifs de préservation des milieux naturels, de la biodiversité et de la ressource en eau.

L'articulation du PCAET avec le SCoT est un enjeu majeur afin de rendre opérationnels les objectifs d'atténuation et d'adaptation au changement climatique. Par le biais de son programme d'actions, il peut par exemple relayer les actions prévues par le SCoT. Toutefois, depuis une ordonnance du 17 juin 2020, le SCoT peut tenir lieu de PCAET, par l'intégration du volet Climat-Air-Énergie territorial au SCoT ; ce dernier n'étant pas encore arrêté pour le PVVS, on peut regretter que cette solution, facilitant le portage des enjeux de la transition énergétique et climatique, n'ait pas été choisie.

La MRAe recommande fortement, dans le cadre de l'élaboration du SCoT du Pays de Vesoul – Val de Saône, non encore arrêté, que les deux documents soient étroitement mis en cohérence dans leurs objectifs et leurs déclinaisons opérationnelles. Cet enjeu d'importance pourrait d'ailleurs mériter l'élaboration d'une fiche action dédiée, avec une application sur des sujets précis et territorialisés.

En tout état de cause, l'articulation du projet de plan avec le Sdraddet¹⁸ Bourgogne-Franche-Comté, le SCoT du Pays de Vesoul – Val de Saône et les autres documents à l'échelle notamment intercommunale, est présentée sous forme d'un schéma synthétique dans le rapport d'évaluation environnementale stratégique¹⁹. La prise en compte des objectifs du Sdraddet, ainsi que des objectifs nationaux et régionaux²⁰ y est examinée, en revanche, le Plan d'Adaptation au Changement Climatique (PACC) et le Plan Régional Santé Environnement (PRSE) Bourgogne-Franche-Comté ne sont pas cités.

Pour ce qui concerne la ressource en eau, un état des lieux est fait dans le rapport environnemental sur les diagnostics réalisés dans le cadre du SDAGE Rhône-Méditerranée 2022–2027 (dont relève le territoire), le schéma d'aménagement et de gestion de l'eau²¹ de la nappe du Breuchin, le plan de gestion quantitative de la ressource en eau (PGRE) Lanterne-Breuchin ainsi que différents contrats de rivières²². Seuls des éléments d'évaluation y sont repris, sans que leurs objectifs soient mis en parallèle des objectifs du PCAET. En outre, une seule fiche action, pour la CC des Combes, reprend l'un des objectifs du SDAGE, alors même que le territoire connaît des sensibilités vis-à-vis de sa ressource en eau et que l'axe 1.2 devrait logiquement s'y rapporter. Il serait également utile de faire le lien entre les installations productrices d'EnR (éoliennes, centrales photovoltaïques, installations géothermiques) et la protection des eaux souterraines et des zones de captages.

La MRAe recommande :

¹⁶ Il y a donc, en plus d'une base commune, autant de plan d'actions que d'EPCI, ce qui fait un total de six déclinaisons différentes.

¹⁷ Il s'agit des partenaires associatifs (ADERA, CPIE, Communes forestières), consulaires (Chambre d'agriculture), institutionnels (Syndicat Intercommunal d'Énergie du Département, Syndicat de Transfert, d'Élimination et de Valorisation des Déchets Ménagers) et économiques (GRDF).

¹⁸ Sdraddet : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

¹⁹ Voir pages 204 – 205 de ce document.

²⁰ Il s'agit des lois Transition énergétique pour la Croissance Verte (LTECV), de la Loi Énergie-Climat, de la Loi Climat et Résilience, de la Stratégie Nationale Bas Carbone révisée, puis des objectifs chiffrés du Sdraddet, du Plan National de Réduction des Émissions de Polluants Atmosphériques (PREPA), repris par le Sdraddet. L'analyse de ces objectifs par rapport au PCAET est présentée aux pages 212 – 222 du rapport d'évaluation environnementale stratégique.

²¹ Le SAGE de la nappe du Breuchin, sur la CC Triangle Vert, couvre 17 communes du PVVS et a été approuvé en 2018 pour une durée de 10 ans. Il constitue la déclinaison du SDAGE à une échelle plus locale.

²² Il s'agit des contrats de rivières Saône, Lanterne et Durgeon.

- de mieux prendre en compte les objectifs du SDAGE dans les documents du PCAET, ainsi que des PACC et PRSE ;
- de faire le lien entre les installations productrices d'EnR (éoliennes, centrales photovoltaïques, installations géothermiques) et la protection des eaux souterraines et des zones de captages.

La gouvernance mise en place pour l'élaboration de ce PCAET fait particulièrement l'objet des actions T1 à T3, transversales, ce qui paraît opportun : toutes trois relèvent du Pays, et aucune d'entre elles n'apparaît dans le plan d'action propre à chaque collectivité. La mise en œuvre de la gouvernance est explicitée dans le programme d'actions, au sein d'une partie « *suivi* » très succincte²³. Il y est simplement mentionné que la coordination au niveau du PVVS est effectuée par deux agents, chaque EPCI étant en effet responsable de déterminer ses propres modalités de suivi internes. Les validations s'opèrent classiquement sur la base de comités techniques et de pilotage associant, outre les collectivités et le PVVS, les services de l'État (DDT, DREAL) ainsi que différents établissements publics et opérateurs.

Les actions reliées à l'axe transversal « *mise en action dynamique, coordonnée et efficace des acteurs du territoire* » comprennent l'ensemble des événements participatifs associant les acteurs du territoire autour du projet de PCAET : Club Climat, forum Santé-Environnement, mises en lien, retours d'expérience opérationnels, accompagnement des collectivités, actions de sensibilisation grand public par un spectacle (pièce de théâtre par exemple) ou des défis, publications. Les partenaires et financeurs sont nombreux et bien identifiés, différents publics sont visés (élus, citoyens, entreprises, scolaires), pour des événements parfois déjà initiés (« *Club Climat* ») ou, par exemple, des outils existants (« *Fresques* »²⁴, pièce de théâtre « *CLIMAX* »), dont les crédits sont prévus pour l'organisation ou pour former les agents.

4. Analyse de la prise en compte de l'environnement et de la santé

4.1 Réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et des consommations énergétiques du territoire

Les émissions de GES du PVVS s'élevaient en 2018 à 651,8 kTCO₂éq (soit 9 TCO₂éq/habitant), ce qui, ramené par habitant, place le Pays assez significativement au-dessus des moyennes régionale et nationale (respectivement 7,7 et 6,9 TCO₂éq/habitant). Le caractère fortement rural du territoire explique la répartition de ces émissions, dont le premier poste est très largement l'agriculture (à hauteur de 40 %, principalement lié à l'élevage), suivie par les transports (32 %), le bâtiment (13,7 %) et l'industrie (9,6 %). Si la communauté d'agglomération de Vesoul concentre 27 % du total des émissions, la répartition y diffère puisqu'elles sont principalement dues aux secteurs industriels, résidentiels, tertiaires, ainsi qu'aux transports ; l'importance de ce dernier poste est également accrue pour les bourgs centres et communes situées le long des routes nationales du territoire. Stables entre 2008 et 2010, ces émissions ont connu une baisse notable de 13 % entre 2010 et 2018 (dont 11 % entre 2010 et 2014), principalement due à la diminution de moitié des émissions de GES émises par le secteur industriel (changements de pratiques et baisse d'activité) ainsi qu'à la diminution des émissions liées au secteur résidentiel (changement de sources de chauffage).

Pour les gaz à effet de serre, la visée de réduction de 26 % entre 2018 et 2030 apparaît bien moins ambitieuse que le Sraddet (-50 % entre 2008 et 2030²⁵), contrairement à ce qui peut être compris de la stratégie territoriale²⁶. Cet objectif de réduction passe à -70 % en 2050, une nouvelle fois inférieur aux 79 % prévus par le Sraddet et bien en deçà de la stratégie nationale bas carbone (SNBC) révisée, laquelle envisage la neutralité carbone à cette échéance. Tous les secteurs sont concernés même si la diminution envisagée pour certains d'entre eux, à un horizon proche, semble peu réaliste (- 83 % pour les transports non routiers à l'horizon 2030 par exemple).

En 2018, les consommations d'énergie du territoire s'élevaient pour leur part à 2 209 GWh, majoritairement réparties entre les transports (29 %), les secteurs résidentiel (28,7 %) et tertiaire (8,4 %)²⁷, et l'industrie (25 %) ; la part dédiée à l'agriculture n'y contribuait qu'à hauteur de 5 %. Ce sont les produits pétroliers qui représentaient la majorité des consommations (46 %), ce qui traduit une dépendance énergétique certaine,

²³Voir la dernière partie du plan d'actions, aux pages 309 – 311

²⁴Il s'agit d'ateliers permettant de comprendre les enjeux de la transition écologique (climat, biodiversité, eau...).

²⁵Si l'on reprend les données du diagnostic du PVVS depuis 2008, la baisse de 13 % obtenue jusqu'en 2018 suivie de l'objectif de réduction de 26 % jusqu'en 2030 aboutit à une baisse globale de 36 %, loin des attendus de 50 % du Sraddet.

²⁶Il y est précisé page 16 que les « objectifs fixés correspondent à ceux du Sraddet », mais ceci ne vaut que pour des secteurs bien définis (traitement des déchets, industrie, énergie et transports non routiers) : les objectifs de réduction globale à horizons 2030 et 2050 y sont quant à eux bien moins ambitieux.

²⁷Dans la présentation qui en est faite, les secteurs résidentiel et tertiaire sont regroupés en un seul poste « bâtiment » qui devient ainsi le premier poste émetteur, avec 37 % des consommations d'énergie (voir diagnostic territorial, page 29).

suivis par l'électricité (19 %), les énergies renouvelables (16 %) et le gaz naturel (14 %). La tendance de consommation en énergie entre 2008 et 2018 fait état d'une légère baisse (- 5 %), principalement imputable au secteur du bâtiment : cela s'explique toutefois par la diminution du nombre d'habitants et la rénovation du bâti, alors même que les transports et le traitement des déchets ont au contraire connu une augmentation de l'ordre de 5 à 7 %, dont on ne trouve pas d'explication dans le diagnostic proposé. À l'image de sa répartition de population, ces dynamiques sont en outre très contrastées en fonction des EPCI du PVVS.

La stratégie du Pays fixe comme objectif une réduction de la consommation énergétique de 21 % entre 2018 et 2030 (soit 1 747 GWh), en deçà de celui fixé par le Sraddet (-24 % sur la même période). Cet objectif de réduction passe à -50 % en 2050 (consommation de 1 102 GWh).

La part des énergies renouvelables, selon les exigences nationales, devrait être portée à 32 % en 2030 ; elle est ici fixée à 37 % en 2030 (soit 650 GWh), et 110 % en 2050 (environ 1 200 GWh).

La MRAe recommande d'aligner les objectifs du PCAET avec ceux du Sraddet en termes de réduction d'émission de GES et de consommation d'énergie, et de mettre davantage en relation les différents territoires du PCAET en allant au-delà d'un traitement différencié et en s'appuyant notamment sur les

Transports et mobilités

Le projet de PCAET identifie bien dans son diagnostic la part essentielle des transports, deuxième émetteur de GES sur le territoire derrière l'agriculture, et représentant 32 % des consommations d'énergie finale en 2018. Les enjeux identifiés sont ciblés autour de la réduction de la consommation des carburants, et sont plus particulièrement territorialisés sur deux EPCI (Vesoul et le Triangle Vert), considérés comme les deux plus émetteurs. La stratégie territoriale annonce ainsi une baisse de 24 % pour les transports routiers à horizon 2030, montant jusqu'à 57 % en 2050 : l'effort à concéder entre ces deux échéances représente d'ailleurs le plus important sur tous les secteurs examinés, ce que souligne la MRAe. Avec, par exemple, 85 % des déplacements domicile – travail effectués en voiture (contre 70 % au niveau national), l'enjeu sur les mobilités s'avère particulièrement crucial. Les actions principalement citées sont le renouvellement du parc automobile (véhicules plus performants), la réduction de 15 % du nombre de véhicules en circulation en 2030 et de 20 % du transit poids lourds ; des aménagements urbains plus adaptés sont également cités, avec une réduction complémentaire de 6 % annoncés sur les déplacements locaux en 2030.

Cependant, la MRAE s'interroge sur l'opérationnalité du PCAET au regard des moyens mobilisés.

Au sein des plans d'actions, c'est notamment l'objectif 1.3 qui prend en charge la sensibilisation aux modes de déplacement alternatifs à l'autosolisme, couplé au 1.5 visant à développer les circuits courts pour réduire les besoins de transports de marchandises et favoriser l'économie locale. Cet objectif 1.3 se contente parfois d'une simple sensibilisation (promotion des services de mobilité à l'aide d'une plaquette, défi mobilité, action de lobbying auprès de la SNCF pour la réouverture de la gare de Jussey). Certaines opérations périphériques, optionnelles ou peu mises en avant à ce stade, gagneraient à être renouvelées plus fréquemment ou à faire l'objet d'un engagement plus ferme, de manière à avoir un impact réel et toucher un public plus large. Ainsi, la sensibilisation à l'écoconduite, à l'utilisation du vélo, à la pratique des pédibus et vélo-bus, ainsi que l'accompagnement d'entreprises pourraient être généralisées ou annualisées.

Certaines actions, qui paraissent intéressantes (mise à disposition de vélos à assistance électrique, évocation d'une étude sur la création d'un package tourisme durable²⁸), ne sont créditées d'aucun budget prévisionnel leurs modalités concrètes de mise en œuvre ne sont pas précisées (pour l'étude précédemment évoquée par exemple) : elles apparaissent donc indécises à ce stade. D'autres, pourtant structurantes et qui trouveraient tout leur sens sur l'ensemble du périmètre, ne sont pas reprises dans tous les territoires. La proposition de déploiement d'une flotte de véhicules électriques en libre-service (autopartage) sur la CC Terres de Saône, dotée d'un budget réel, gagnerait à être étendue aux EPCI voisins, particulièrement Vesoul et le Triangle Vert où les enjeux les plus forts ont été identifiés. Ceci est d'autant plus vrai que cette problématique a été identifiée dans le PLU de Port-sur-Saône²⁹, lequel relevait déjà une probable augmentation des déplacements domicile-travail, notamment liés au développement de la zone d'activités « la Pépinière », comprise dans le bassin d'emploi de Vesoul. Le document relevait alors que le service de transport à la demande ne représentait pas une véritable alternative à la voiture, ce que le dossier de PCAET confirme³⁰. Le lien avec certains documents d'urbanisme existants devrait ainsi être plus systématique, permettant en particulier de relier les territoires du PCAET, enjeu insuffisamment traité à ce stade.

²⁸Cette fiche est par exemple proposée par la CC du Triangle Vert (voir programme d'actions, page 69).

²⁹Voir notamment l'avis de la MRAe du 20/04/21 sur ce PLU.

³⁰Il est par exemple relevé que le réseau de véhicules en autopartage a notamment pour but de « se substituer à un réseau de transports en commun non pertinent » (voir page 93 du plan d'actions).

Certaines actions d'envergure envisagées nécessitent en effet une réflexion plus globale, *a priori* permise par le PCAET et qui n'est pas menée ici à son terme. C'est le cas du développement de véloroutes et voies vertes : l'élaboration d'un schéma de réseau de véloroutes ou/et voies vertes, comme proposé par la CC du Triangle Vert, pourrait être menée à l'échelle globale du Pays, en vue de créer un réseau cohérent, permettant des connexions entre les territoires. Il en va de même pour la réflexion autour de nouvelles aires de covoiturage et d'applications dédiées. Dans ce dernier cas, et concernant la CC Val de Saône, l'absence de budget prévisionnel fait en outre peser un doute sur son déploiement effectif. Par ailleurs, et de manière globale sur le périmètre du PCAET, le nombre de ces aires utiles, leur taille, ou encore leur emplacement et les connexions avec d'autres modes devraient être plus précisément étudiés pour en améliorer l'efficacité. D'autres propositions pourraient être suggérées, comme la création d'une application de réservation, assortie des indicateurs nécessaires à son suivi et au contrôle de sa robustesse³¹.

Les actions liées aux déplacements doux souffrent également parfois d'un manque de caractérisation, l'absence d'indicateurs concrets faisant douter de leur consistance. Un suivi de leur mise en œuvre devrait ainsi être prévu, comportant le nombre de kilomètres d'aménagements cyclables créés, leur taux d'utilisation ou la perception de sécurité supplémentaire qu'ils induisent (de même pour les itinéraires pédestres), la comparaison de l'état des lieux de l'offre actuelle à son évolution au fur et à mesure de l'application du plan, la mise en place d'une maintenance des vélos à assistance électrique (VAE) ou un retour sur la fiabilité des applications proposées et de leur système de réservation, etc.

Compte tenu du poids du secteur transports – mobilité, ainsi que du niveau d'ambition affiché à l'horizon 2030, la MRAe recommande de renforcer l'opérationnalité des objectifs fixés :

- **en développant les actions les plus structurantes sur l'ensemble du périmètre du Pays (flotte de véhicules électriques, covoiturage y compris mise en place d'aires, schéma des véloroutes et voies vertes, plans de déplacement d'entreprises et d'administrations, etc.) de manière à construire une démarche globale et cohérente ;**
- **en précisant certaines données du diagnostic (taux d'utilisation des voies cyclables, des aires de covoiturage et de l'application associée, etc.) de manière à pouvoir opérer un suivi dynamique des actions proposées ;**
- **en plaçant face à ces actions ambitieuses des moyens humains et financiers en adéquation, notamment en vue d'atteindre les objectifs de baisse de consommation énergétique annoncés à l'horizon 2030.**

Secteur résidentiel

La stratégie prévoit que le secteur résidentiel contribue à l'effort global par une baisse de la consommation énergétique de 25 % en 2030 par rapport à 2018, et 41 % pour les émissions de GES.

Les actions envisagées sont essentiellement le fait de l'objectif 1 au sein de l'axe 1 (« un habitat rénové, économe et adapté ») et concernent donc quasi exclusivement la rénovation. Il s'agit principalement d'actions de sensibilisation, dont les ambitions semblent très hétérogènes selon les territoires (la CC Triangle Vert propose une seule action par exemple, contre six en Terres de Saône) ; l'une des actions portées par la CC Terres de Saône prévoit l'achat d'une caméra thermique et la formation d'un agent, en vue de tester les bâtiments et inciter les propriétaires à la rénovation. Il en est de même pour la création d'un cadastre thermique, ou la mise en place de formations sur l'auto-rénovation (cette dernière action n'ayant cependant pas de budget alloué pour les Hauts du Val de Saône). Quoi qu'il en soit, ce type de démarche pourrait présenter un impact positif, et gagnerait de ce fait à être reproduit ; comme sur d'autres secteurs, la segmentation des actions par territoire ne permet pas la diffusion globale de bonnes pratiques.

Par ailleurs, les actions de rénovation des logements doivent également s'accompagner d'une attention sur les problématiques de pollution de l'air intérieur, potentiellement aggravées par des travaux qui rendent plus étanches les enveloppes bâties, ce qui n'est pas abordé dans les fiches dédiées. La qualité architecturale doit également être considérée, afin de ne pas détériorer le cadre de vie (notamment du fait du recours à l'isolation par l'extérieur).

La MRAe recommande

- **d'homogénéiser les actions proposées sur l'ensemble du territoire, en diffusant notamment plus largement certaines démarches opérationnelles ;**
- **de porter de l'attention à la qualité de l'air intérieur, potentiellement impactée par la rénovation du bâti, ainsi qu'à la qualité architecturale des interventions conduites.**

³¹On peut par exemple penser ici au nombre de trajets, au nombre de kilomètres parcourus, à des retours de la part d'utilisateurs pour d'éventuelles améliorations, etc. Des « applications de covoiturage » sont évoquées par la CC Terres de Saône (voir page 92) mais aucune précision n'est donnée, ni sur le budget à leur allouer ni sur le suivi à en faire.

Développement des énergies renouvelables (EnR)

En 2020, 274 GWh d'énergies renouvelables ont été produits sur le PVVS selon le dossier, provenant principalement du bois-énergie, de l'éolien et de la méthanisation (qui comptent respectivement pour 44 %, 22 % et 22 %). Cette production couvrirait alors 7 % des consommations énergétiques du Pays. Toutefois, la part du bois énergie paraît sous-estimée par le diagnostic, puisque « *les données pour les chaufferies individuelles des particuliers ne sont pas considérées* »³². Cette lacune fragilise le diagnostic sur sa partie EnR et fragilise son interprétation, la contribution des ménages pouvant s'avérer prépondérante³³. La production d'EnR, en hausse constante depuis 2011, connaît une accélération importante du fait du développement photovoltaïque. Le dossier relève que « *la quasi-totalité des communes (158 sur 176) comptabilisent au moins une installation photovoltaïque* »³⁴, bien que les puissances comptabilisées soient jusqu'à présent le fait d'installations de tailles, et donc de production, modestes³⁵ : ces données seront à actualiser et à suivre au plus près, la filière connaissant un important développement de centrales au sol.

Globalement, la stratégie envisage une part des énergies renouvelables de 37 % en 2030 (650 GWh) et 110 % en 2050 ; rappelons que le Sraddet de Bourgogne-Franche-Comté fixe l'objectif de porter la part des EnR à 55 % de la consommation totale d'ici 2050, les objectifs affichés ici sont donc très ambitieux et devront faire l'objet d'un effort considérable, compte tenu des 7 % produits en 2020. La MRAe émet ainsi des doutes sur leur atteinte.

Concernant l'énergie éolienne, le Pays compte pour le moment deux parcs installés sur la communauté de communes des Hauts du Val de Saône, à l'extrémité ouest du territoire, où est identifié le potentiel de développement éolien. Trois projets de parcs sont d'ores et déjà accordés et de nombreux autres sont envisagés (14 sont relevés). Cela reste toutefois très incertain, compte tenu des contraintes liées à l'implantation de parcs éoliens, aussi la stratégie reste réaliste sur le développement à moyen terme : aucun parc n'est ainsi prévu avant 2030, tandis que 156 GWh, correspondant à 16 mâts, sont envisagés en 2050.

Le développement du bois-énergie est, avec celui de l'éolien, l'une des deux orientations prioritaires fixées par le Sraddet concernant le déploiement des EnR à l'échelle régionale. Pour le bois, le diagnostic rappelle deux limites importantes à prendre en compte : d'une part la nécessité de protéger la ressource située en zone à enjeu environnemental ou paysager (Natura 2000, ZNIEFF, espaces boisés classés) ; d'autre part, la multiplication de ce type de dispositifs ne doit pas se faire sans précaution afin de ne pas engendrer de dégradation de la qualité de l'air extérieur et intérieur. Une vigilance doit être apportée aux performances des systèmes de chauffage. Le potentiel bois énergie est détaillé dans le tableau 10³⁶, en prenant en compte ces limites. Le diagnostic pourrait d'ailleurs compléter ce propos en rappelant que l'accroissement de la pression sur la ressource en bois doit s'avérer compatible avec l'objectif de neutralité carbone d'ici 2050, notamment en évitant la perte de capacités de séquestration du carbone³⁷. L'installation de 30 chaufferies collectives est néanmoins prévue d'ici 2030, pour une production estimée à 330 GWh. L'action 2.3 (« une ressource en bois préservée et raisonnablement exploitée (puits de carbone) »), spécifiquement dédiée à cet aspect, semble peu opérationnelle³⁸.

La MRAe recommande de mieux prendre en compte l'objectif de neutralité carbone dans le développement de l'usage du bois-énergie, car l'augmentation des capacités de séquestration du carbone pourrait être mise en péril.

Un effort important est par ailleurs envisagé sur le solaire photovoltaïque, avec une production estimée à 65 GWh en 2030 : l'installation de panneaux sur des toitures de particuliers, mais surtout la mobilisation d'espaces au sol dégradés, d'ombrières et de grandes toitures tertiaires sont ainsi envisagées. Les objectifs de développement de la filière sont territorialisés et chiffrés pour chaque EPCI³⁹. Toutefois les projets d'installation de panneaux sur des bâtiments tertiaires, qui constituent évidemment un gisement potentiellement important, sont à affiner ; les contraintes imposées (techniques et financières) peuvent

³²Voir par exemple le diagnostic territorial, page 85.

³³Bien que les comparaisons entre territoires soient délicates, on peut par exemple relever que le territoire du Grand Belfort a évalué dans son PCAET la part des ménages à près de 80 % de la production totale de bois-énergie.

³⁴Voir le diagnostic territorial, page 89.

³⁵En effet, « *les EPCI les plus équipés sont la CCHVS et la CCTDS avec environ 1,63 MW de puissance installée* » (diagnostic, page 89).

³⁶Sur l'ensemble du territoire, ce potentiel est évalué à 525 GWh.

³⁷La partie sur le stockage carbone est examinée aux pages 98 – 101 du diagnostic, mais le lien n'est pas fait entre ces deux parties.

³⁸Dans la CC du Triangle Vert, elle est davantage centrée sur les espèces adaptées aux changements climatiques (d'ailleurs sans budget associé), tandis que ce n'est qu'une opération de sensibilisation annuelle à destination des élus et des enfants dans la CC Hauts du Val de Saône ; elle n'est pas abordée dans les autres EPCI.

³⁹Par exemple, pour la CC Triangle Vert : 5 projets au sol, 2 projets expérimentaux agrivoltaiques et 30 projets sur bâtiments agricoles.

rendre ce type de montages, pourtant très opportuns, peu attractifs pour les porteurs de projets. Certains projets sont concrètement identifiés (en particulier pour la CA de Vesoul, bien que non budgétés), et cela serait à généraliser sur les autres EPCI du territoire.

On trouve également, pour préciser l'objectif général, plusieurs actions, dont la valorisation et le développement du cadastre solaire⁴⁰, celui-ci ayant été réalisé en 2021, essentiellement en pérennisant l'hébergement de l'outil web existant. Le complément avec le potentiel solaire au sol, à ce stade simplement évoqué, pourrait bénéficier d'un engagement plus fort, tant il paraît indispensable en vue de disposer d'une vision d'ensemble de la filière solaire.

Certaines actions, comme celle menée par l'ADERA⁴¹, paraissent intéressantes : il s'agit par exemple de partenariats avec un porteur de projets (Solarcoop) pour réaliser des achats groupés de petites installations solaires photovoltaïques mais aussi thermiques à destination des particuliers. Cette action, au sein de l'axe transversal T3, comprend en outre des réunions d'information et de communication, ainsi que des ateliers d'auto-installation. Cette démarche intéressante à destination du public, envisage la mise en œuvre de six projets d'ici 2030⁴². Outre le PVVS, un partenariat avec le SIED 70⁴³ est prévu, bien que son financement, dépendant du conseil régional et du programme Leader, ne soit pas précisé à ce stade. Cette action rejoint par exemple celle proposée par la CC Terres de Saône, proposant une aide financière à l'installation de panneaux photovoltaïques en auto-consommation et prévoyant 50 centrales pour des particuliers⁴⁴. Mais comme on le constate, ces actions, aussi positives soient-elles, paraissent simplement juxtaposées dans les différents programmes des EPCI, sans véritable pilotage d'ensemble : des interventions très similaires sont par exemple prévues pour les CC des Hauts du Val de Saône ou des Combes (au sein d'un autre axe, toutefois, ce qui complexifie encore la lecture...) mais ne bénéficient pas d'un budget prévisionnel. Comme dans d'autres secteurs d'intervention, les économies d'échelle et d'ingénierie, annoncées comme fondement de la démarche de PCAET, paraissent ici peu évidentes.

La MRAe rappelle que les territoires ont obligation d'identifier des zones d'accélération des EnR, et éventuellement des « zones d'exclusion ». Le PCAET offre l'occasion de rechercher une cohérence à l'échelle d'un vaste territoire, notamment en tenant compte des enjeux de biodiversité et de paysage. Il aurait été bon qu'il s'en saisisse.

La MRAe recommande de :

- **proposer une carte sur les potentialités de développement des EnR, en lien avec l'obligation des territoires d'identifier des zones d'accélération des EnR, et éventuellement des « zones d'exclusion » ;**
- **préciser les budgets alloués aux projets photovoltaïques en toiture identifiés, et de systématiser leur identification sur l'ensemble du Pays ;**
- **relier les actions déjà amorcées (cadastre solaire et son outil web, identification du potentiel au sol, solaire thermique) de manière à disposer d'une vision d'ensemble de la filière solaire.**

Agriculture

Comme cela a été relevé plus haut, le diagnostic fait état de la part prépondérante de l'agriculture dans les émissions de GES du territoire (à hauteur de 40 % du total, principalement imputables à l'élevage), du fait de son caractère très rural. Le plan d'actions prévoit des mesures auprès de la filière agricole, notamment sous forme de sensibilisation, d'actions de communication ou de colloques. Pour l'essentiel, c'est le champ de la biodiversité ou des milieux naturels qui sont concernés par les effets du PCAET : préservation de la ressource en eau, de la biodiversité (bocage, haies), diversification des productions par exemple, démarches dont l'initiative est à souligner. Cependant, si certaines actions touchent d'autres thématiques⁴⁵, l'efficacité globale du PCAET sur la réduction des GES reste à démontrer ; or celle-ci semble cruciale compte tenu du niveau d'impact de ce secteur et de l'effort à produire d'ici 2030, et plus encore 2050. Certaines pistes, esquissées dans la stratégie territoriale, ne semblent pas mises en valeur dans le plan d'actions⁴⁶.

⁴⁰Le cadastre solaire « permet d'identifier le potentiel solaire sur chaque toiture du territoire. [Il] concerne les maisons, les bâtiments agricoles, les bâtiments publics, les locaux des entreprises et également certains parkings » (extrait du dossier).

⁴¹Association créée en 2000, ayant pour vocation de sensibiliser, informer et conseiller sur la maîtrise de l'énergie et les énergies renouvelables, dans le département de la Haute-Saône.

⁴²Et ceci, sur la base de six réunions, six ateliers, six achats groupés et six publications sur la durée du PCAET.

⁴³SIED 70 : Syndicat Intercommunal d'Énergie du Département de la Haute-Saône.

⁴⁴L'action ici évoquée est budgétée à hauteur de 20 000 €.

⁴⁵ Par exemple : mise en place de circuits courts et réflexion autour d'une économie circulaire, ou valorisation des friches agricoles

⁴⁶ La stratégie évoque en effet « l'amélioration de la régulation des serres agricoles, le renouvellement du parc motorisé agricole et l'optimisation des parcelles et des déplacements » (extrait du dossier)

La MRAe recommande de proposer des actions concrètes précises concernant la nécessaire évolution des pratiques agricoles, au-delà de la seule sensibilisation, afin de permettre une baisse effective des émissions de GES.

4.2 Adaptation du territoire aux effets du changement climatique

L'adaptation au changement climatique est abordée dans l'axe n°3 (« Un territoire résistant et résilient face aux aléas climatiques ») ; le sujet couvre les aspects liés à l'agriculture, à l'économie ou aux milieux naturels, mais aussi à l'habitat, davantage traité cependant au sein de l'axe n°1.

Ces actions peuvent relever de la sensibilisation et de la formation (portage par le Pays, en s'appuyant sur les professionnels et associations présents localement) : la mise en œuvre d'un atlas de la biodiversité communale (ABC) en dépend notamment, mais elle est peu développée pour le moment, la cible se situant à la production de cinq atlas d'ici 2030 (un pour chaque EPCI). Les déclinaisons locales comprennent des journées de formation et de sensibilisation sur le terrain, des actions de désimperméabilisation des cours d'école (CC Terres de Saône, Combes) avec la plantation de vergers de sauvegarde, la restauration de zones humides ou de méandres des affluents de la Saône (CC Terres de Saône). Ces actions sont intéressantes, certaines prévoyant d'ores et déjà un suivi pour s'assurer de leur efficacité, bien que ce ne soit pas toujours le cas : la plantation de vergers ou de haies, par exemple, devrait faire l'objet de telles mesures, permettant de garantir leur pérennité ; une attention devrait également être portée aux espèces plantées, en cohérence avec les espèces locales et leur adaptation au changement climatique.

Les liens avec le milieu agricole sont surtout le fait de la mise en place et de la promotion de circuits courts. L'adaptation au changement climatique des exploitations est essentiellement menée par la chambre d'agriculture par le biais de formations *via* l'outil CAP'2ER®⁴⁷. Certaines problématiques comme le ruissellement et l'érosion des sols, de plus en plus prégnantes en raison de leur accélération liée au changement climatique, sont sous-jacentes et gagneraient à être partie intégrante de la sensibilisation et des opérations de communication auprès de la filière agricole. Cela pourrait par exemple englober certaines bonnes pratiques classiques à diffuser : méthodes de prévention des ruissellements et d'érosion des sols, maintien d'un couvert végétal par des cultures intermédiaires pour réduire la battance⁴⁸ et favoriser l'infiltration, travail du sol en travers de la pente, création, maintien et entretien des haies, talus, bosquets, mares, fossés, terrasses, murets, etc. L'identification et la protection de zones humides, en lien avec les pratiques agricoles, sont également essentielles et gagneraient à faire l'objet d'actions spécifiques, en rapport avec leur inscription dans les documents d'urbanisme.

De manière plus générale, et alors qu'un grand nombre de communes du territoire sont concernées par le risque d'inondation⁴⁹, les remontées de nappes souterraines⁵⁰ et un aléa moyen de retrait-gonflement des argiles (RGA), dont la prégnance se fait effectivement de plus en plus sentir au fur et à mesure que la fréquence des épisodes extrêmes s'accroît, le plan d'actions n'aborde pas frontalement ces thématiques. Si l'objectif 3.4, *via* le pilotage par le Pays⁵¹, comprend le recensement des DICRIM (document d'information communal sur les risques majeurs), leur mise à jour et la communication auprès des habitants, des actions plus précises et territorialisées mériteraient d'être approfondies. Concernant le RGA par exemple, les acteurs du bâtiment et de la rénovation (notamment les artisans) pourraient y être sensibilisés, et un guide de bonnes pratiques pourrait être produit (pose de drains et d'une nappe drainante et imperméabilisante, en complément de mesures telles que récupérer les eaux de pluie pour limiter le gonflement, ou éviter de planter des arbres ou arbustes à proximité des maisons).

Au vu de l'ensemble de ces éléments, la MRAe recommande :

- **d'accroître les actions pour réduire le ruissellement et l'érosion des sols en adaptant les pratiques agricoles, notamment par le maintien de haies et leur réimplantation ;**
- **d'inclure au programme d'action des compléments concernant les risques naturels (inondation, retrait gonflement des argiles).**

⁴⁷Il s'agit d'un outil d'évaluation environnementale multicritère à l'échelle de l'exploitation, des ateliers et des produits. Il vise à évaluer les performances environnementales de son exploitation, se situer par rapport à des références.

⁴⁸La battance désigne la formation de croûte superficielle compacte sous l'action des gouttes de pluie, qui augmente le ruissellement.

⁴⁹Le dossier annonce le chiffre de 91 communes sur les 176 du territoire, d'après la BD Gaspar. A l'échelle du PVVS, six plans de prévention du risque d'inondation (PPRI) ont été approuvés et concernent 95 communes.

⁵⁰Le rapport d'évaluation environnementale stratégique présente ce risque comme très présent sur le PVVS (voir page190).

⁵¹Voir le plan d'actions, pages 38 – 39.

4.3 Qualité de l'air

Sur le territoire du PVVS, aucun EPCI n'est concerné par un Plan de Protection de l'Atmosphère (PPA) et aucun n'a engagé de démarche d'élaboration volontaire. Le diagnostic dresse cependant un état des lieux de la pollution atmosphérique liée à six polluants⁵², sept communes ayant par ailleurs été identifiées par l'Agence Régionale de Santé (ARS) et Atmo BFC pour des dépassements, avérés ou prévisibles, de valeurs limites. Dans ce secteur, l'ambition du PCAET est d'atteindre les objectifs fixés dans le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) à horizon 2030, ceux-ci étant détaillés dans la stratégie territoriale, par type de polluants.

A l'échelle des EPCI, aucune action ne se rapporte à la qualité de l'air⁵³, bien que certains objectifs à atteindre par type de polluants soient en lien avec plusieurs fiches (décarbonation du mix énergétique local pour le SO₂, baisse des émissions de GES des secteurs des transports routiers et agricoles pour les oxydes d'azote, etc.). Cependant, les baisses particulièrement importantes attendues à l'horizon 2030 et 2050 (de l'ordre de 30 % en 2030, jusqu'à -50 et -60 % en 2050) paraissent difficiles à atteindre par les seules évolutions tendanciennes et les actions mises en œuvre : par exemple, et malgré un budget important de 20 000 €, l'aide au remplacement du chauffage au fioul (réseau de chauffage, géothermie) concernera 30 foyers sur la CC Terres de Saône d'ici 2030, seul EPCI par ailleurs à proposer ce type d'appui, les autres actions relevant davantage de la sensibilisation. Cette limite se ressentira d'autant plus compte tenu de l'importance du bois-énergie sur le territoire, et de l'installation des 30 chaufferies collectives prévues par ailleurs, même si celles-ci sont mieux équipées en matière de filtration des fumées que les équipements individuels. En outre, la qualité de l'air intérieur, un fort enjeu de santé des populations, n'apparaît pas dans le diagnostic ni dans le plan d'actions.

La MRAe recommande de préciser les actions permettant une amélioration de la qualité de l'air extérieur et intérieur, de manière à atteindre les objectifs souhaités.

4.4 Préservation des milieux naturels, de la biodiversité et des ressources

Milieux naturels

Comme cela a été souligné précédemment, le caractère rural du PVVS en fait un territoire riche en milieux naturels de qualité, avec 83 ZNIEFF (dont 80 sont de type I), sept grands réservoirs de biodiversité liés à la sous-trame forestière, tandis que trois zones liées aux milieux aquatiques et humides suivent les contours des vallées de la Saône et de la Lanterne, ainsi que de la plaine du Durgeon⁵⁴. Cinq sites Natura 2000 sont répartis sur quatre zones de protection spéciale (ZPS, directive oiseaux) et cinq zones spéciales de conservation (ZSC, directive habitats faune flore). Le diagnostic relève des facteurs de risque concernant ces milieux naturels, liés à la fermeture des milieux, l'augmentation du stress hydrique en période estivale et la pression d'urbanisation. Pour ce qui concerne les milieux humides, particulièrement riches, le réchauffement climatique augmente leur vulnérabilité. Enfin, la sensibilité aux espèces exotiques envahissantes (EEE) est importante, notamment aux abords des vallées alluviales qui sont des zones particulièrement touchées (en particulier celle de la Saône).

Par ailleurs, le dossier relève que la totalité du territoire n'est pas couverte par le diagnostic délimitant la trame verte et bleue : la mise en cohérence avec le SCoT, amené à définir les continuités écologiques mais qui n'est pas encore arrêté, s'impose une nouvelle fois impérieusement.

Au sein des programmes différenciés, la préservation des ressources et des milieux naturels est traitée essentiellement dans l'axe 3 (objectifs 3.3 et 3.4 selon les EPCI). Ces actions sont inégalement mises en œuvre selon les territoires : au sein de la CC Triangle Vert, aucune ne se rapporte par exemple aux champs de la biodiversité. Certaines peuvent relever de la sensibilisation (vis-à-vis des problématiques de la biodiversité en s'appuyant sur les professionnels et les associations locales, comme la CC Terres de Saône ou la CA de Vesoul), mais il s'agit le plus souvent d'actions de préservation, de gestion (zones humides), de restauration ou de replantation (haies notamment). Un budget leur est en général alloué et les partenaires identifiés semblent bien choisis. Des journées de formation peuvent être prévues.

Certains indicateurs manquent cependant de substance et les ambitions pourraient être précisées, et non simplement comptabilisées : cela englobe par exemple les objectifs de linéaires de haies ou d'arbres replantés, de surfaces de zones humides restaurées ou encore du nombre de nichoirs ou de semences à distribuer.

⁵²Il s'agit des composés organiques volatiles (COV), de l'ammoniac (NH₃), des particules fines (PM₁₀ et PM_{2.5}), des oxydes d'azote (NOx) et du dioxyde de soufre (SO₂).

⁵³Le programme d'action de la chambre d'agriculture en propose cependant, principalement sous la forme de sensibilisation auprès des agriculteurs.

⁵⁴Voir le rapport environnemental, pages 74 et 77

Enfin, la protection du paysage et du patrimoine semble peu présente, alors même que le diagnostic fait état d'une richesse qualifiée de remarquable. Si des mesures « éviter, réduire, compenser » (ERC) sont ébauchées pour la protection des sites Natura 2000 dans le rapport d'évaluation environnementale stratégique, des mesures sur l'intégration paysagère pour limiter l'impact des projets (éoliens, photovoltaïques) sur les milieux et le patrimoine pourraient être précisées.

La MRAe recommande :

- **de mettre en cohérence le diagnostic du SCoT concernant les continuités écologiques, encore en construction, avec le PCAET ;**
- **de préciser les indicateurs associés aux objectifs de biodiversité, en rapport avec les ambitions établies dans la stratégie territoriale ;**
- **de compléter le diagnostic par un recensement des haies, en vue de leur protection *via* les documents d'urbanisme notamment ;**
- **de préciser dans le dossier les conditions d'intégration des projets d'EnR au regard des enjeux de biodiversité, de paysage et cadre de vie⁵⁵.**

⁵⁵Cette thématique d'intégration paysagère est d'ailleurs soulignée comme un des enjeux du territoire (voir rapport environnemental, page 66).