



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)
de la communauté de communes Avallon Vézelay Morvan (89)**

n°BFC – 2020 – 2515

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

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

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

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

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

Ayant fait l'objet d'une évaluation environnementale, le dossier fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale qui porte sur le caractère complet et la qualité de la restitution de l'évaluation environnementale ainsi que sur la manière dont l'environnement est pris en compte dans le plan. 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 la communauté de communes de Avallon Vézelay Morvan le 13 mars 2020 pour avis de la MRAe de Bourgogne-Franche-Comté (BFC) sur son projet d'élaboration de plan climat air énergie territorial (PCAET). L'avis de la MRAe doit donc être émis le 13 juin 2020 au plus tard.

Conformément aux dispositions de l'article R. 122-21 du code de l'environnement, l'agence régionale de santé (ARS) a été consultée le 13 mars 2020. La direction départementale des territoires a émis une contribution en date du 13 mai 2020.

Sur ces bases, complétées par sa propre analyse, la DREAL a transmis à la MRAe de BFC tous les éléments d'analyse nécessaires à sa délibération, notamment un projet d'avis.

Au terme de la réunion du 2 juin 2020, en présence, en audioconférence, des membres suivants : Monique NOVAT (présidente), Joël PRILLARD, Hervé RICHARD, Aurélie TOMADINI, Bernard FRESLIER, l'avis ci-après est adopté.

Nb : En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

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 projet de plan climat air énergie territorial (PCAET) de la communauté de communes Avallon Vézelay Morvan (CCAVM) constitue le document de référence de la mise en œuvre de la transition énergétique de ce territoire, qui comprend 48 communes et une population de 20 358 habitants (source INSEE 2017).

Le niveau de contribution et d'ambition de ce PCAET 2020-2026 vis-à-vis des objectifs nationaux varie en fonction des secteurs thématiques. Globalement, les objectifs sont plutôt ambitieux concernant la réduction de consommation d'énergie finale, mais moindres sur la réduction des émissions de GES. La présentation des objectifs mérite d'être retravaillée en vue de faciliter la compréhension de la stratégie par le grand public. Des éléments sont également attendus sur les moyens pour atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050 par la collectivité avec les jalons nécessaires permettant de suivre et piloter.

Le plan d'actions et la stratégie semblent mettre plus l'accent sur l'atténuation que l'adaptation au changement climatique. Malgré un travail de la collectivité sur le programme d'actions, celui-ci manque d'opérationnalité. Des actions sont au stade de réflexion et de mise en place de schémas ; d'autres prévoient des aménagements mais ne proposent ni territorialisation ni planification. Il n'est donc pas aisé de juger leurs potentiels effets et de l'efficacité des mesures proposées. La concrétisation de certaines actions est nécessaire pour présenter dans le dossier l'analyse des effets et le cas échéant de la démarche éviter-réduire-compenser (ERC).

Compte tenu de l'importance du site classé de Vézelay sur ce territoire, une bonne coordination avec l'Opération Grand Site (OGS) de Vézelay est à rechercher (actions relatives aux déplacements des touristes par exemple).

La CCAVM est le pilote de la majorité des actions proposées, même si un certain nombre de partenaires ont été sollicités. L'effort sur la gouvernance et le dispositif de suivi est à poursuivre pour garantir la réalisation effective des actions permettant d'atteindre les objectifs visés et mesurer l'impact du PCAET sur l'environnement et la santé.

La MRAe recommande principalement de :

- exposer plus clairement les objectifs de la stratégie et du scénario retenu, en particulier à échéance du PCAET (2026) ;
- analyser l'articulation du PCAET avec la stratégie nationale bas carbone (SNBC) et avec les plans-programmes, notamment avec le PLUi arrêté récemment sur le même périmètre, la charte du Parc naturel régional du Morvan, le projet de SRADDET de Bourgogne-Franche-Comté, l'opération Grand Site (OGS) de Vézelay ;
- préciser les actions du PCAET et présenter dans le dossier l'exercice de l'analyse de leurs effets et, le cas échéant, de la démarche E, R, C ;
- compléter le dispositif de suivi (échéances, valeur initiales, indicateurs complémentaires...) et de gouvernance pour, si besoin, pouvoir mettre en place des actions correctrices ou supplémentaires.
- revoir l'analyse des incidences Natura 2000 et développer les intentions et la réflexion de la collectivité sur le développement de l'éolien (prise en compte des zonages environnementaux, des documents d'urbanisme et utilisation d'outils existants pour la planification) ;
- intégrer davantage les deux thématiques ressource en eau et risques naturels (notamment inondation) au programme d'actions proposé.

Les recommandations émises par la MRAe pour améliorer la qualité de l'étude d'impact et la prise en compte de l'environnement par le projet sont précisées dans l'avis détaillé ci-joint.

Avis détaillé

1. Présentation du dossier

1.1. Présentation du territoire

La communauté de communes Avallon Vézelay Morvan regroupe 48 communes du département de l'Yonne. Elle comptait 20 358 habitants en 2017 (données INSEE). L'évolution démographique est stable sur les dernières décennies.

Le territoire, à dominante rurale est situé au sud de l'Yonne et au nord du massif du Morvan. Il s'étend sur une superficie de 721 km². Il comporte environ 52 % de terres agricoles (dont 30 % de prairies), 46 % de boisements et 2 % de terrains artificialisés. Selon le dossier, environ 4 hectares de terres agricoles et forestières sont artificialisés chaque année.

La situation économique du territoire s'articule autour de deux pôles, Avallon et Vézelay, qui concentrent l'offre de services et l'essentiel des secteurs du commerce et du tourisme.

Les principaux axes routiers sont l'A6, au nord du territoire et les RD 957 et 606. Le territoire comporte 5 gares ferroviaires et est concerné par le réseau TER de la région avec la ligne Corbigny/Avallon-Paris. La ligne TGV Paris-Lyon traverse le territoire sans desserte.

Les milieux naturels sont un enjeu fort de ce territoire avec plus de 30 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type 1, 3 sites Natura 2000 et environ 45 % du territoire au sein du périmètre du Parc naturel régional (PNR) du Morvan. Les principaux cours d'eau du secteur sont la Cure et le Cousin.

Les enjeux en termes de paysage et de patrimoine sont également très présents : le site de Vézelay est le plus grand site classé de la région, avec deux sites inscrits à la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO (colline et basilique de Vézelay, église d'Asquins). Lieu de pèlerinage et touristique important, le site accueille entre 800 000 et 1 million de visiteurs chaque année. Avallon est également doté d'un patrimoine riche.

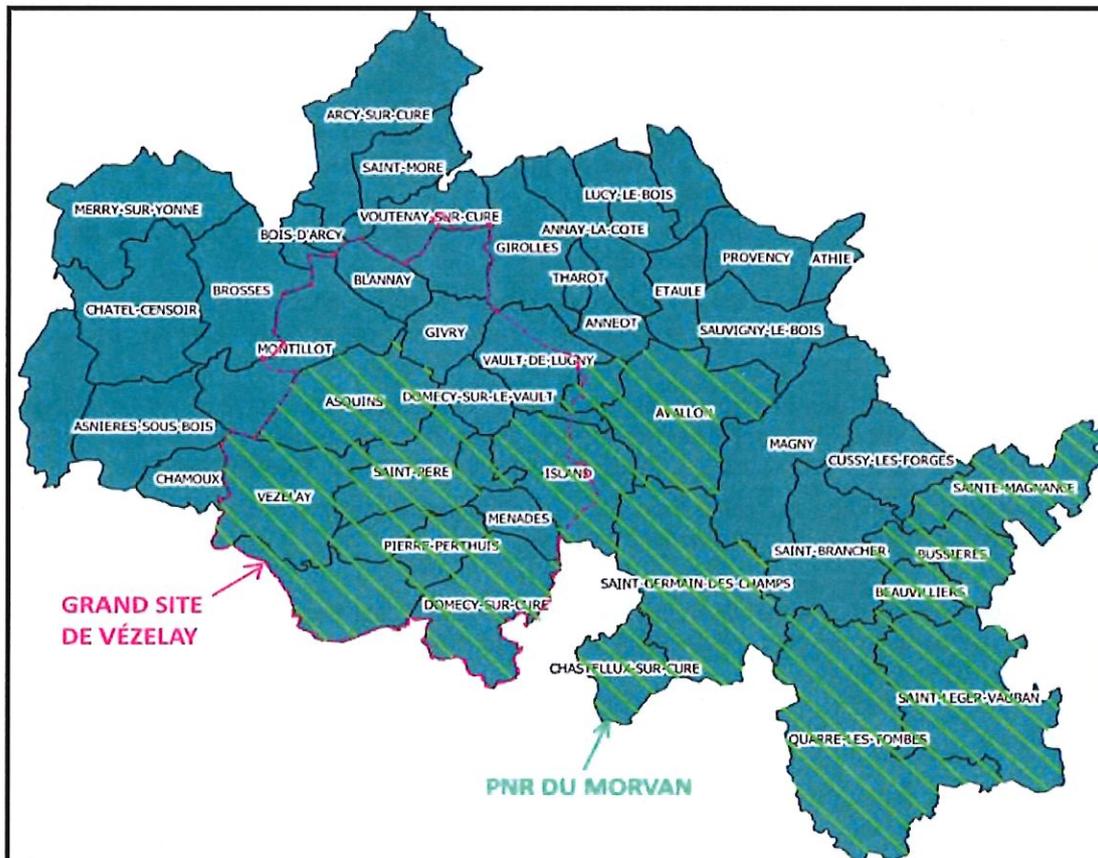


Illustration : Périmètre de la CCAVM, de l'OGS de Vézelay et du parc naturel régional (PNR) du Morvan

Le territoire s'inscrit dans le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Grand Avallonnais approuvé en octobre 2019. Par ailleurs la collectivité a arrêté son projet de plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) en mars 2020, qui est actuellement en cours de consultation. L'articulation entre le PCAET et ces documents d'urbanisme est un enjeu important pour l'intégration de la transition écologique dans les politiques d'aménagement du territoire.

Le territoire est aussi concerné par d'autres démarches telles que le schéma de mobilité du Grand Avallonnais réalisé en 2014 ou la démarche en cours de candidature du site de Vézelay, au label Grand Site de France¹. Cette démarche, conduite à travers une Opération Grand Site (OGS) dotée d'un programme d'actions, concerne en effet une surface de plus de 18 000 ha englobant les périmètres du site classé et du site inscrit de Vézelay, soit 25 % du territoire de la CCAVM². Les différents axes du programme d'actions portent notamment sur la préservation des qualités paysagères du Grand Site, la valorisation et la restauration du patrimoine bâti, le développement de la qualité de l'accueil des visiteurs avec la mobilisation des acteurs du tourisme, etc.

1.2. Profil climat air énergie

L'état initial « air-énergie-climat » présenté dans le dossier met en évidence la part importante des transports dans les émissions de gaz à effet de serre (GES) qui représentent 45 % des émissions totales du territoire (soit environ 95 000 tCO₂eq, données 2015). L'agriculture constitue 35 % des émissions et le secteur résidentiel 11 %.

Les principaux secteurs de consommation énergétique sont le transport routier (53 % de la consommation totale) et le bâtiment (résidentiel et tertiaire à hauteur de 33%). Le secteur agricole et l'industrie hors branche énergie arrivent ensuite à part équivalente. Concernant les sources d'énergie, le territoire a majoritairement recours aux produits pétroliers (71% des consommations énergétiques). L'électricité représente 15 % et les énergies renouvelables (EnR) environ 14 %. La production des EnR est répartie entre la chaleur (53%) venant du bois-énergie et l'électricité (hydroélectricité). Seules deux communes (Avallon et Etaule) sont reliées à un réseau de gaz. Quelques réseaux de chaleur sont présents dans certains sites privés, quartiers d'Avallon et dans certaines communes alimentées par des chaufferies au bois.

Concernant les émissions de polluants atmosphériques, le dossier indique que la qualité de l'air est globalement bonne sur le territoire, en identifiant des points de vigilance pour l'ozone et les particules fines. Entre 2008 et 2016, les émissions de polluants ont légèrement diminué. Les principaux polluants sont les oxydes d'azote (Nox), dus au transport routier, et l'ammoniac (NH₃) avec l'agriculture.

La séquestration carbone³ est estimée, sur le territoire, à environ 150 000 tCO₂eq chaque année, grâce aux forêts. Cette biomasse compense environ 72 % des émissions de GES du territoire.

1.3. Présentation du projet de PCAET

Le PCAET est l'outil opérationnel de coordination de la transition énergétique dans les territoires. En cohérence avec les enjeux du territoire, il participe à l'effort d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, de préservation de la qualité de l'air, de réduction des consommations d'énergie et du développement des énergies renouvelables. Il doit s'articuler et être pris en compte par les plans locaux d'urbanisme (PLU) ou par le PLUi. Il doit comprendre les quatre parties réglementaires : diagnostic, stratégie territoriale, programme d'actions et dispositif de suivi et d'évaluation. Il est mis en place pour une durée de 6 ans, et doit faire l'objet d'un bilan au bout de 3 ans.

Conformément à la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) du 17 août 2015, la CCAVM a engagé l'élaboration d'un PCAET 2020-2026 et réalisé son évaluation environnementale en début d'année 2020.

Le planning a été jalonné par les étapes suivantes :

- élaboration d'un diagnostic territorial, réalisé en février 2019 ; des réunions ont été organisées avec les acteurs du territoire pour partager le contenu du diagnostic et établir une liste de 45 enjeux importants ;
- élaboration de la stratégie territoriale, réalisé en avril 2019 ; le dossier indique que la stratégie prend en compte d'une part, six grandes priorités stratégiques identifiées par les élus du territoire, issues de la liste des 45 enjeux et ,d'autre part, les exigences réglementaires nationales ;

1 <https://www.grandsitedefrance.com/label>.

2 <https://www.yonne.fr/Culture-et-Vie-Locale/Sites-et-monuments/Operation-Grand-Site-de-Vezelay>

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

- concertation, construction d'un plan d'actions, réalisé entre juillet et septembre 2019 ;
- constitution d'un dispositif de suivi et d'évaluation, réalisé à partir d'octobre 2019.

Le dossier indique que le diagnostic s'appuie sur une revue de différents documents du territoire : le schéma régional climat air énergie (SRCAE)⁴, le schéma de mobilité du Grand Avallonnais, le PLUi de la CCAVM et le SCoT du Grand Avallonnais. Il s'appuie également sur des objectifs nationaux : la stratégie nationale bas carbone (SNBC), la loi transition énergétique pour la croissance Verte (LTECV).

La stratégie de la CCAVM expose les objectifs qu'elle se fixe d'ici à 2050 :

- réduire de 60 % les émissions totales de GES par rapport à 2015 ;
- réduire la consommation énergétique totale finale de 57 % par rapport à 2015 ;
- augmenter la production d'énergies renouvelables d'environ 140 % par rapport à 2018 ;

Concernant les émissions de polluants atmosphériques, le dossier indique qu'« aucun objectif chiffré n'a été fixé dans la stratégie du PCAET », compte tenu « des difficultés de mesurer les émissions des polluants atmosphériques »⁵.

Les objectifs à échéance du PCAET (2026) ne sont pas indiqués.

| | Evolution 2015/2030 | Evolution 2015/2050 |
|------------------------------------|---------------------|---------------------|
| Consommation énergétique | - 29 % | - 57 % |
| Emission de GES | - 40 % | - 60 % |
| Production d'EnR(à partir de 2018) | +90 %* | +140 %* |
| | Ratio en 2030 | Ratio en 2050 |
| % global EnR/consommation | 36 %* | 72 %* |

Tableau de synthèse des objectifs de la stratégie (source: dossier)

() estimations calculées à partir des éléments du dossier*

Pour atteindre ces objectifs, la CCAVM propose un plan comportant 33 actions, regroupées en sept orientations :

- Orientation 1 – Mettre les enjeux climat-air-énergie au cœur du territoire ;
- Orientation 2 – Sensibiliser et accompagner les habitants, dans la réhabilitation de leur logement et les économies d'énergie au quotidien ;
- Orientation 3 – Développer une stratégie agricole et alimentaire territoriale en cohérence avec les enjeux climat air énergie ;
- Orientation 4 – Renforcer l'attractivité du territoire en développant les alternatives à la voiture individuelle ;
- Orientation 5 – Embarquer les acteurs économiques dans la transition écologique de leur territoire ;
- Orientation 6 – Développer les énergies renouvelables ;
- Orientation 7 – Transformer la communauté de communes et les communes en administrations exemplaires.

À titre d'exemples, le PCAET propose des actions sur la rénovation énergétique des bâtiments, le développement du covoiturage et de l'offre de transports en commun, le développement du solaire et la valorisation de la biomasse, l'accompagnement du secteur agricole pour des pratiques plus durables, l'élaboration d'un plan « administration exemplaire » pour les collectivités, la sensibilisation des publics sur les enjeux climat air énergie, etc.

Le PCAET explicite également la gouvernance des actions.

4 Le projet de SRADDET n'est pas pris en compte

5 Page 81 du rapport environnemental

1.4. Principaux enjeux environnementaux identifiés par l'autorité environnementale

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

- la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES), notamment induits par les transports et le secteur agricole ;
- la réduction de la consommation énergétique et du recours aux combustibles fossiles, notamment par les transports et le secteur du bâtiment ;
- le développement des énergies renouvelables (biomasse bois et agricole, solaire,, éolien...)
- la préservation et la gestion du patrimoine et du paysage, notamment concernant le site de Vézelay ;
- la préservation et la gestion des milieux naturels, en lien notamment avec le parc naturel régional du Morvan ;
- l'adaptation au changement climatique, en particulier au regard de la problématique inondation.

2. Qualité de la démarche d'évaluation environnementale

Le dossier comporte toutes les pièces attendues du contenu réglementaire de l'évaluation environnementale, défini à l'article R122-17 du code de l'environnement. Les aspects articulation avec les plans-programmes et scénario de référence en l'absence de mise en œuvre du plan méritent d'être revus, notamment en les traitant dans des chapitres spécifiques. Le dispositif de suivi est à compléter, entre autres sur le suivi des mesures éviter-réduire-compenser (ERC). Le résumé non technique (RNT), qui pourrait faire l'objet d'un fascicule à part, manque d'auto-portance et d'une synthèse de certains sujets (articulation avec les plans-programmes, perspectives d'évolution du territoire en l'absence de PCAE, mesures ERC, etc.)

Les fiches d'actions présentent une armature commune facilitant la lecture du plan d'actions. Il serait pertinent de décliner les objectifs de réduction de GES et de consommation énergétique pour un maximum d'actions. Des incohérences existent parfois entre les objectifs opérationnels proposés dans la stratégie et ceux rappelés en introduction de chaque fiche qu'il convient de corriger. Une partie des actions sont au stade de réflexions ou de mise en place de plans. D'autres prévoient la création de projets d'aménagement mais ne sont pas territorialisées. Il est ainsi difficile de juger de leurs potentiels effets et de l'efficacité des mesures proposées aujourd'hui. Même si la mise en place d'éventuelles mesures peut être poursuivie tout au long de la mise en œuvre du plan, **la MRAe recommande de préciser certaines actions pour mieux conduire l'exercice de l'analyse des effets et, le cas échéant, la démarche E, R, C.**

Concernant le suivi du PCAET, tous les indicateurs proposés devraient comporter une valeur initiale et des valeurs cibles sur les échéances fixées. En l'absence de telles précisions, il est difficile de savoir si les actions proposées atteindront réellement leurs objectifs, *a minima* sur les six années d'application du PCAET, puis d'ici 2030 ou 2050. **La MRAe recommande de donner des valeurs initiales et cibles aux indicateurs de suivi.**

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

Le rapport environnemental aborde les différentes thématiques environnementales par milieu (humain, physique, naturel), en proposant à chaque fois une synthèse comprenant des enjeux d'adaptation et des enjeux d'atténuation. Les atouts, faiblesses et menaces sont également présentés. Une synthèse plus globale pourrait être rédigée en fin de chapitre, afin de reprendre les enjeux estimés comme les plus importants et proposer une hiérarchisation entre eux.

Concernant la séquestration carbone du territoire, même si les références utilisées pour les quantités de carbone sont fournies, les calculs pourraient être également présentés pour plus de traçabilité.

Les perspectives d'évolution probable de l'environnement en l'absence de PCAET sont présentées sous forme d'un tableau au niveau de la synthèse des incidences. Le tableau mériterait d'être mis en valeur et complété par une analyse permettant de fournir des explications sur la légende utilisée (à base de couleurs et de signes).

2.2 Articulation avec les autres plans et programmes

L'analyse porte essentiellement sur l'articulation avec le SRCAE de Bourgogne. Dispersés en différents endroits du rapport environnemental, le dossier présente succinctement les autres plans programmes

concernés, notamment le SCoT du Grand Avallonnais, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Seine Normandie, le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de Bourgogne, le plan de gestion des risques inondation (PGRI) Seine Normandie ainsi que la charte du PNR du Morvan ; l'analyse de l'articulation du projet de PCAET avec ces documents est insuffisante. Les actions du PCAET méritent d'être comparées aux dispositions, actions et prescriptions de ces plans et schémas⁶. **La MRAE recommande de compléter l'analyse de l'articulation du PCAET avec ces différents plans⁷.**

Avec 45 % du territoire concerné par le périmètre du PNR du Morvan, l'association du PNR au PCAET est essentielle. Le programme d'actions montre son implication en tant que co-pilote ou partenaire d'une partie des actions. En revanche, la restitution de la prise en compte de la charte du PNR n'est pas suffisante en l'état. **La MRAE recommande donc de rendre compte plus clairement de l'articulation entre le PCAET et la charte du PNR du Morvan** (comparaison attendue notamment entre les actions proposées et les 28 mesures de la charte).

L'analyse de l'articulation avec la stratégie nationale bas carbone (SNBC) est vue indirectement avec les objectifs sur le climat et l'énergie visés dans la stratégie. La nouvelle version de la SNBC, récemment adoptée en avril 2020, vise deux ambitions : atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 et réduire l'empreinte carbone de la consommation des français⁸. Les SRADDET, comme les PCAET, sont des documents de planification qui doivent prendre en compte la SNBC. **La MRAE recommande donc d'analyser explicitement l'articulation du PCAET et la SNBC révisée.**

Même si le schéma régional d'aménagement et de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la région Bourgogne-Franche-Comté n'est pas encore approuvé, les documents du projet sont disponibles depuis plusieurs mois. **La MRAE recommande d'analyser l'articulation du projet de PCAET avec les objectifs et les règles du projet de SRADDET.**

En matière d'urbanisme, le PLUi en cours d'élaboration (projet arrêté en mars 2020), est encore moins abordé que le SCoT. Aucune analyse n'est faite entre ce document d'urbanisme et le PCAET, alors que certaines actions (5°, 6°, 10°, etc.) prévoient d'intégrer des dispositions dans le PLUi. **Compte tenu des interactions fortes entre les enjeux air-énergie-climat et l'aménagement du territoire, la MRAE recommande vivement d'analyser l'articulation entre le PCAET et le projet de PLUi.**

Compte tenu de l'importance du site de Vézelay sur ce territoire, de l'existence d'une démarche OGS et des problématiques communes qui peuvent être traitées (déplacements touristiques par exemple), **la MRAE recommande de traiter dans le dossier l'articulation entre le PCAET et l'OGS de Vézelay.**

Par ailleurs, d'autres plans méritent également une analyse de leur articulation avec le PCAET, comme le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) ou le plan régional santé environnement (PRSE) 3.

Enfin, il serait utile de rassembler tous ces éléments dans un seul chapitre pour gagner en visibilité.

2.3 Justification des choix retenus

La stratégie et le plan d'actions retenus se basent sur 6 grandes priorités : sensibiliser et accompagner les habitants et les bailleurs sur les économies d'énergie et la rénovation énergétique des logements ; renforcer l'attractivité des transports en commun ; lutter contre la «voiture solo» en développant le covoiturage et la mutualisation ; réduire, réutiliser et valoriser les déchets (du BTP et de l'économie locale) ; développer les énergies renouvelables avec un focus sur le solaire (thermique et photovoltaïque), l'hydroélectricité et le bois-énergie ; diminuer les émissions de gaz à effet de serre liées au transport de marchandise.

Les différentes étapes et scénarios (tendanciel, réglementaire, etc.) pour aboutir au choix final sont explicitées. Si la présentation choisie permet de comparer facilement l'atteinte de chaque scénario aux exigences réglementaires sur la consommation d'énergie ou les émissions de GES, la comparaison sur les effets des scénarios sur l'environnement est plus difficile à appréhender et mériterait d'être mieux explicitée.

2.4 Évaluation des impacts sur l'environnement et mesures envisagées

L'évaluation des impacts est restituée sous la forme de tableaux de synthèse qui priorisent, par couleur et par commentaire, le niveau d'impact de chaque action. Les effets positifs et négatifs sont abordés. Les aspects temporels et indirects des effets sont très rarement évoqués. Des mesures correctrices, faisant office de séquence ERC, sont présentées au sein des tableaux lorsque des effets négatifs sont identifiés. Certaines

6 Cet exercice est d'autant plus attendu lorsque le diagnostic, la stratégie ou le plan d'actions propose des liens directs avec ces plans-programmes (exemple avec le fait que le PNR du Morvan soit partenaire/pilote de certaines actions ou que certaines prescriptions du SCoT soient reprises dans le plan d'actions du PCAET).

7 Classiquement, cela se fait sous la forme de tableaux expliquant de quelle manière les actions du PCAET répondent ou non aux objectifs/dispositions des plans concernés.

8 <https://www.ecologie-solidaire.gouv.fr/strategie-nationale-bas-carbone-snbc>

actions, qui manquent d'opérationnalité pour le moment, ont potentiellement des effets non identifiés à ce stade. L'exercice continu de précision des actions à mettre en œuvre devrait permettre une analyse des effets plus fine et, le cas échéant, la mise en place de mesures supplémentaires.

L'évaluation des incidences Natura 2000 traite des trois sites Natura 2000 présents sur le territoire. Elle expose les incidences possibles du PCAET, en rappelant les objectifs généraux et les objectifs prioritaires spécifiques pour chacun des sites. Les incidences évoquées, comme l'artificialisation des milieux naturels ou la modification des pratiques agricoles, font l'objet d'une courte analyse, qui aurait pu être traitée par action. Une conclusion mérite d'être présentée en vue de se prononcer sur le caractère éventuellement significatif des actions et, le cas échéant, de détailler les mesures E, R, C prévues.

Il serait opportun que le projet de PCAET, en lien étroit avec le projet de PLUi, approfondisse l'analyse des potentialités offertes par le territoire en matière de développement des énergies renouvelables (solaire, éolien notamment) dans une démarche ERC au regard des enjeux de biodiversité et de paysage notamment. **La MRAe recommande de poursuivre l'analyse territoriale du développement des EnR (solaire et éolien notamment) dans le PCAET et le PLUi, prenant en compte notamment les enjeux de biodiversité (éviter des zones de protection spéciale et zones spéciales de conservation liées aux chiroptères dans le développement de l'éolien non domestique par exemple).**

Les effets cumulés ne sont pas abordés dans le rapport de présentation. Les PCAET (validés ou en projet) des collectivités voisines (Puisaye Forterre, Auxerrois, etc.) ont par exemple des interactions possibles avec le PCAET de la CCAVM. **La MRAe recommande d'évoquer les éventuels effets cumulés, positifs ou négatifs avec d'autres plans et programmes ou schémas.**

2.5 Dispositif de gouvernance et de suivi

Les modalités de pilotage et de gouvernance sont présentées principalement dans l'action n°1 du plan « Animer, suivre et évaluer le PCAET »⁹. Elles prendront la forme d'un comité de pilotage, d'un « club climat », d'une éventuelle mission de conseil et d'animation confiée à différents acteurs, de référents techniciens et élus, d'un suivi annuel de chaque action et *in fine* agrégé par l'animateur PCAET.

La CCAVM est le pilote de la majorité des actions proposées mais le plan d'actions montre qu'un bon nombre d'acteurs sont sollicités. Toutefois, **la MRAe recommande de poursuivre l'effort de partenariat et de sollicitation des acteurs pour mener certaines actions, par exemple sur le tourisme avec l'OGS du site de Vézelay.**

Afin de réaliser le suivi des actions et de leurs effets sur différentes thématiques environnementales, le dossier propose :

- des indicateurs de suivi pour l'avancement de chaque action ;
- des indicateurs de suivi pour les effets négatifs identifiés sur l'environnement ;
- un suivi d'estimation et de mesure de tonnes d'émission de GES, de consommation d'énergie et de production d'énergie renouvelable.

Certains indicateurs de suivi des effets négatifs pourraient servir à suivre les mesures ERC proposées, mais en le présentant de manière explicite et distincte. Le dossier ne présente pas d'indicateurs concernant des impacts négatifs imprévus.

De manière générale, tous les indicateurs devraient avoir une valeur zéro et des valeurs cibles à des échéances précises. Les sources de données et la périodicité — annuelle a priori — sont également à préciser. Tous les indicateurs proposés pourraient être rassemblés dans un dispositif de suivi unique, pour leur donner de la solidité et faciliter le suivi de l'avancée des actions.

La MRAe recommande de compléter et renforcer le dispositif de suivi, notamment par des indicateurs permettant de mesurer l'avancée des actions et l'atteinte des objectifs (avec valeurs initiale et cible, échéance, etc.) et par l'affichage clair des objectifs visés à 2026 sur les émissions de GES et consommations énergétiques.

Ces aspects sont essentiels pour conduire cette démarche de transition sur le territoire, qui doit pouvoir notamment prendre en compte les évolutions réglementaires récentes (loi énergie climat du 8 novembre 2019, loi d'orientation des mobilités, nouvelles versions de la SNBC et des programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE) adoptées en avril 2020, etc.) ou à venir.

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

Le projet de PCAET comprend plusieurs actions de communication et de sensibilisation à l'environnement et au développement durable à destination de la société civile (grand public, élus, propriétaires, agriculteurs, etc.). Ces actions devraient avoir des incidences positives à plus ou moins long terme.

Concernant la thématique habitat, le dossier pourrait gagner en précisions sur certains points tels que les intentions sur le bâti neuf (carnet de recommandations pour les constructions neuves), le chiffrage de l'objectif de la réduction de la précarité énergétique, l'articulation entre le PCAET et la réglementation thermique 2020. La préconisation en fiche d'action n°6 sur la rénovation thermique : « Faire appel à des associations ou des écologues pour inventorier les zones à risques vis-à-vis de la faune (chauves-souris et hirondelles notamment) » interroge sur la faisabilité de sa mise en œuvre au coup par coup ; elle pourrait. Je vois mal la mise en place de cette préconisation au coup par coup

Pour la qualité de l'air, le diagnostic aurait mérité de détailler les potentiels de réduction sur les différents types de polluants. Le dossier explique qu'il a été décidé de ne pas fixer d'objectifs de réduction par polluant dans la stratégie. Néanmoins, les objectifs nationaux fixés par le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) pourraient être visés même si les mesures et calculs des concentrations de polluant peuvent poser des difficultés. De nombreuses actions du PCAET devraient contribuer à améliorer la qualité de l'air et la santé. Le plan devrait préciser les actions permettant de réduire les émissions polluantes et les nuisances liées aux allergies et aux espèces invasives méritent d'être intégrées dans l'analyse de la vulnérabilité du territoire.

3.1. Atténuation du changement climatique et adaptation

Atténuation du changement climatique

Concernant les émissions de GES, les résultats sont affichés par type de gaz (CO₂, méthane, etc.) et par secteurs. Les potentiels de réduction associés sont présentés par secteur d'activité. Certaines estimations d'émissions, comme celle induites par les acteurs et activités du territoire (Scope 3) sont très peu abordées¹⁰. **Pour plus d'exhaustivité, la MRAe recommande d'explicitier les émissions territoriales de GES selon les trois catégories d'émissions (Scope 1, 2, 3) décomposées en postes d'émissions.**

Le niveau de contribution et d'ambition du PCAET vis-à-vis des objectifs nationaux varie en fonction des secteurs. Globalement, les objectifs sont plutôt ambitieux concernant la réduction de consommation d'énergie finale et relativement faibles concernant la réduction des émissions de GES (contre-exemple avec le secteur des transports où l'objectif à 2030 est ambitieux). Les objectifs indiqués entre la stratégie et le tableau de suivi ne sont pas toujours clairs (les pourcentages de réduction visés ne sont pas les mêmes). De plus, la stratégie pourrait afficher les objectifs et trajectoires pour toutes les échéances classiques, dont 2050, et sous la forme de pourcentages. Les objectifs visés en 2026 doivent être clairement présentés dans la stratégie, compte tenu de la validité du plan établie pour six années. **La MRAe recommande d'apporter plus de clarté sur les différents objectifs visés par le scénario retenu.**

Vis-à-vis, du projet de SNBC révisée, l'objectif et la manière d'atteindre la neutralité carbone du territoire méritent d'être étayés dans le dossier. **La MRAe recommande d'explicitier dans quelle mesure le projet de plan présente une trajectoire satisfaisante (horizons 2026, 2030, 2050) permettant d'atteindre a minima la neutralité carbone à 2050** (comparaison attendue entre émissions de GES et capacité d'absorption de carbone).

La séquestration carbone est abordée, entre autres, au titre de la forêt, des prairies, des cultures et des produits bois. Le diagnostic ne propose pas d'informations sur les potentiels issus de la biomasse qui représentent des potentiels de séquestration. Par ailleurs, les calculs permettant d'estimer le volume de stockage du territoire méritent d'être explicités.

Développer la capacité de séquestration carbone du territoire ne semble pas être un axe fort de la stratégie retenue, bien que certaines actions (n°10) proposent des dispositions. La volonté de préserver les milieux forestiers ou de mettre en place un plan pour entretenir et préserver les haies/arbres isolés va dans le sens d'une conservation de la capacité de séquestration carbone du territoire dans les années à venir.

Énergies renouvelables (EnR)

La production d'énergie issue des EnR est de 94 GWh/an en 2018, représentant environ 14 % de la consommation énergétique du territoire en 2015 (dont la grande majorité est issue de la ressource bois-énergie).

¹⁰ Au sein d'un bilan GES réglementaire, les émissions de GES sont classées en 3 catégories dites « Scope » (périmètre en anglais). Le Scope 1 concerne les émissions directes de chacun des secteurs d'activité. Le Scope 2 porte sur les émissions indirectes des différents secteurs d'activités liées à leur consommation d'énergie. Enfin le Scope 3 traite des émissions induites par les acteurs et activités du territoire (achats, fret amont, déplacement des salariés, etc.).

Le potentiel de développement est exposé par filière et le dossier relève les facteurs limitant à certaines d'entre elles (par exemple les enjeux paysagers et patrimoniaux pour l'éolien et le solaire). Parmi les différents potentiels identifiés, le bois-énergie, le solaire, la méthanisation et l'éolien représente des pourcentages similaires allant de 11 à 17 % du potentiel EnR total du territoire.

Le plan d'actions montre les intentions de la collectivité de développer significativement la biomasse et le solaire. En revanche, elle se montre moins volontaire concernant le développement de l'éolien. L'action 29 évoque succinctement l'éolien (non domestique) en proposant de « *coordonner les projets* », sans plus de précisions. Le dossier doit afficher clairement quels sont les objectifs du PCAET en matière de développement de l'éolien ; ce plan constitue une opportunité d'approfondir l'analyse du potentiel éolien et de proposer une planification sur le territoire (avec un zonage préférentiel ou d'évitement). Cette remarque est également valable pour le solaire. Des outils cartographiques existent aujourd'hui pour limiter les projets éoliens sur le territoire (carte d'exclusion élaborée par le PNR du Morvan, identification de zones non préférentielles dans le cadre du SCoT Grand Avallonnais, étude d'Aire d'influence paysagère pour le site de Vézelay portée par la DREAL BFC¹¹). Outre les zonages liés au patrimoine et à la biodiversité, la prise en compte et la mutualisation de tels outils serviraient de socle au PCAET pour planifier l'éolien et le solaire. **La MRAe recommande de développer les intentions et la réflexion de la collectivité sur le développement de l'éolien et d'approfondir la planification territoriale du développement du solaire.**

Adaptation aux changements climatiques

La capacité de résilience du territoire, d'anticipation ou d'adaptation au changement climatique dépend étroitement des choix d'aménagement et de planification spatiale, de la réduction des modes de transport routier, de la dépendance énergétique globale, du déploiement des filières EnR, du développement de modèles économiques impulsant la sobriété énergétique, de la gestion des risques (inondation notamment) et de la ressource en eau, etc.

La vulnérabilité du territoire au changement climatique a été étudiée par des simulations sur la température, les précipitations, etc. Le diagnostic expose par secteur d'activité et thématique, la tendance et les risques clés susceptibles de se produire avec le changement climatique. Les risques naturels sont présentés, certaines informations mériteraient cependant quelques actualisations¹². Toutefois, des niveaux de vulnérabilités physiques pourraient être estimés. Les 6 grandes priorités retenues dans la stratégie s'orientent davantage sur l'atténuation du changement climatique que sur l'adaptation.

L'adaptation aux changements climatiques ne fait pas l'objet d'une orientation spécifique dans le plan d'actions. Des actions sont toutefois proposées pour changer les pratiques agricoles, favoriser la récupération des eaux pluviales, préserver les prairies et espaces forestiers, etc.

Les actions en faveur du maintien des prairies et des zones humides ne sont pas développées. Étayer le sujet est important pour que la collectivité puisse préserver au mieux de tels milieux et encadrer des pratiques qui ne sont pas favorables.

Le risque inondation par débordement de cours d'eau n'est pas réellement abordé dans le programme d'actions. L'action n°5 constituerait un bon début pour étayer les mesures prises à l'égard de ce risque. Les dispositions envisagées au sein de l'action n°9, visant à limiter l'impact des nouvelles constructions, devront tenir compte du risque d'inondation et de ruissellement dans les secteurs concernés.

Le risque de retrait-gonflement des argiles doit être également être pris en compte. À l'avenir, la résilience des nouvelles constructions sera mise à l'épreuve avec le changement climatique et de potentielles périodes de fortes sécheresses.

L'action concernant les zones d'activités devra également tenir compte du risque inondation, ruissellement et retrait-gonflement des argiles avec notamment des études de vulnérabilité de ces zones face aux risques.

La MRAe recommande d'intégrer davantage le sujet des risques (notamment inondation) au programme d'actions proposé.

Les actions liées aux documents d'urbanisme devraient également favoriser l'adaptation du territoire aux changements climatiques (meilleure gestion des eaux, limitation de l'artificialisation des sols, des zones à ouvrir à l'urbanisation, etc.). Toutefois, certaines propositions d'actions concernant le PLUi sont à reconsidérer. A titre d'exemple, l'action 6 propose d'intégrer au PLUi une bonification des droits à construire, pour inciter les acteurs à la construction. Cette disposition interroge dans la mesure où elle autoriserait une consommation d'espace supplémentaire. Cela ne saurait constituer un bon signal, particulièrement dans un secteur où la rénovation de logements anciens serait le premier levier pour répondre aux besoins en

11 <http://www.bourgogne-franche-comte.developpement-durable.gouv.fr/aire-d-influence-paysagere-de-vezelay-et-projets-a7082.html>

12 Page 63 du rapport environnemental : 24 communes sont concernées par le PPRI de la Cure ou du Cousin, et non 22. IL conviendrait de mettre à jour la carte de l'aléa « retrait et gonflement des argiles » présentée dans le dossier, mise à jour disponible sur le site <https://www.georisques.gouv.fr/>.

logements. **La MRAe recommande de supprimer la proposition formulée dans l'action n° 6 eu égard à l'objectif national du Plan biodiversité de zéro artificialisation nette à l'horizon 2050.**

3.2 Paysage et patrimoine bâti

Les enjeux paysagers et patrimoniaux sont très forts sur le territoire en raison de la place qu'occupe le site de Vézelay, aussi bien en matière de périmètre géographique que de retombées économiques pour le territoire avec le tourisme.

Le dossier ne présente pas suffisamment les aspects paysages et patrimoine du territoire. Il n'est pas fait mention des sites classés et de la démarche de l'OGS. Comme indiqué précédemment, une articulation est à mettre en place entre la démarche PCAET et celle de l'OGS qui fait partie des ressources à mobiliser pour mener et approfondir le programme d'actions proposé, notamment en termes de gestion des flux des visiteurs (par exemple la réduction des besoins en déplacement questionne les modalités d'accueil des touristes, d'alternatives à la voiture ou d'autres dispositions au sein des sites touristiques), développement des EnR en lien avec les enjeux paysage, etc

L'analyse des effets sur le volet paysage/patrimoine bâti est à adapter au territoire, aux incidences possibles sur les sites classés et inscrits et sur leurs valeurs universelles liées à l'UNESCO. Par exemple, les effets de l'action 27, liées au développement du solaire, pourraient utilement distinguer le développement des installations sur les bâtiments et logements, plus facilement réalisable, de celui des parcs solaires photovoltaïques, plus impactant au regard des enjeux paysagers.

Les actions en faveur du développement de l'agroforesterie et des haies ont en revanche des incidences positives sur le paysage.

Compte tenu de la spécificité du territoire, la MRAe recommande de renforcer la prise en compte des enjeux du paysage et du patrimoine au sein de l'état initial, de l'analyse des effets et du programme d'actions, et de mieux coordonner le PCAET avec l'OGS de Vézelay.

3.3. Mobilité

Le diagnostic permet de constater la part importante des transports dans les émissions de GES (45%) et la consommation énergétique (53%) du territoire. Le transport de marchandises, essentiellement par poids lourds, représente 25 % de l'énergie consommée par le secteur. Des informations sont fournies sur les déplacements doux et les transports en commun. Selon le dossier, la marche représentait environ 9 % des déplacements domicile-travail en 2015.

Les objectifs fixés par la stratégie sont assez ambitieux par rapport aux objectifs nationaux : -34 % de réduction de la consommation énergétique finale entre 2015 et 2030 ; -68 % de la réduction des émissions de GES entre 2015 et 2030.

Le dossier propose différentes actions comme favoriser les véhicules électriques, le covoiturage, l'éco-conduite, améliorer l'offre de transports en commun, réaliser un schéma directeur des liaisons douces, etc. Bon nombre des actions sur la mobilité manque d'opérationnalité et de territorialisation. Développer le covoiturage, encourager la pratique du vélo, etc. nécessitent des aménagements sur des lieux à étudier. Le PLUi est un levier qui doit être saisi à cet effet, y compris dans l'adéquation du développement démographique aux objectifs poursuivis en termes de réduction des émissions de GES.

Les indicateurs choisis sont parfois inadaptés pour suivre correctement la réalisation des actions (pour l'action 21 par exemple, on pourrait identifier et suivre la résolution des points noirs du trafic de fret, suivre le trafic de poids lourds sur le territoire sont des indicateurs à privilégier).

Le territoire est doté de cinq gares ferroviaires. Le programme d'actions propose des discussions et des concertations avec la Région en vue de favoriser le ferroviaire. **La MRAe recommande de se montrer plus volontariste sur le développement du ferroviaire — pour le transport de personnes et pour le fret — dans l'atteinte des objectifs en matière de réduction de GES et de consommation énergétique, en lien avec la Région.**

3.4. Agriculture

Cette thématique est abordée sous l'angle de la consommation énergétique (couverte essentiellement par les produits pétroliers), les types de culture, son potentiel de réduction (sur les déplacements, les bâtiments, la gestion des effluents, les techniques sans labour, etc.), des pourcentages d'émissions de GES par type de gaz, de la séquestration carbone, des émissions de polluants atmosphériques, etc.

La stratégie vise un objectif de réduction d'émissions de GES de 12 % du secteur agricole entre 2015 et 2030. Le plan d'actions propose l'accompagnement des agriculteurs avec des diagnostics d'exploitation, un encouragement aux cultures locales, à l'agroforesterie, à des actions pour la conversion du foncier agricole

dédié à l'agroécologie, mais le manque de précisions sur le suivi et les moyens alloués ne permet pas d'apprécier si l'objectif de réduction d'émissions de GES sera atteint. **La MRAe recommande de préciser le suivi et les moyens alloués à ces actions pour atteindre l'objectif visé.**

3.5. Ressources naturelles et biodiversité

Eau et milieux aquatiques

Cette thématique est traitée dans le rapport au travers des masses d'eaux, de la trame bleue, des prélèvements d'alimentation en eau potable, de l'assainissement, etc. Pour aller plus loin, le dossier pourrait analyser l'articulation entre le projet de PCAET et le schéma départemental des ressources en eau destinée à la consommation humaine de l'Yonne, ainsi que le plan de bassin d'adaptation au changement climatique¹³.

La préservation de la ressource en eau, l'amélioration de la qualité de l'eau ou la restauration de la qualité écologique des cours d'eau ne font pas partie des 6 grandes priorités stratégiques retenue par les élus. Cela se ressent lors de la lecture du plan d'actions : une seule action est spécifiquement dédiée à la ressource en eau (action n°5). Les dispositions envisagées consistent à récupérer les eaux pluviales, mener une réflexion sur la vulnérabilité de la ressource en eau du territoire et mener une étude sur l'intérêt de créer des retenues d'eau pour faire face aux sécheresses. Idéalement, l'étude sur la vulnérabilité de la ressource en eau aurait déjà dû être faite préalablement pour que le projet de PCAET puisse proposer des actions territorialisées ou ciblées sur des aspects précis.

Par ailleurs, le dossier indique, à juste titre, les effets potentiellement négatifs des retenues d'eau sur les nappes souterraines, la continuité écologique et sédimentaire, etc. La multiplication de petits plans d'eau peut avoir un effet aggravant sur l'étiage des cours d'eau (par évaporation d'eau notamment), en particulier en période de sécheresse. Il convient donc d'être extrêmement vigilant sur cet aspect et d'associer autant que possible les acteurs de l'eau.

L'assainissement pourrait être un volet pertinent à développer en matière de réduction de consommation d'énergie ; l'entretien optimal des réseaux hydrauliques des stations de traitement des eaux usées est en effet un premier pas pour des équipements moins énergivores. D'autant que le dossier indique que la collectivité possède 9 stations d'épuration évaluées comme non conformes (donner un ratio par rapport au nombre total de stations serait plus éclairant pour le lecteur). Souvent, une part non négligeable de la capacité épuratoire est représentée par des stations de type « boues activées », process réputé le plus énergivore au regard de la pollution éliminée. Ajouté à cela l'ancienneté des équipements présents, un travail sur les consommations d'énergie dans l'assainissement est pertinent à engager.

Le dossier montre une certaine prise en compte de la ressource en eau et de la protection des milieux aquatiques mais qui mériterait d'être étoffée sur l'amélioration de la qualité de l'eau, la préservation des zones humides, etc. **La MRAe recommande d'intégrer davantage le sujet de la ressource en eau dans le programme d'actions du PCAET.**

Ressource forestière

Cette ressource présente un enjeu fort. Elle occupe environ 46% de la superficie de la CCLL et plus de 50 % dans le mix énergétique renouvelable du territoire. Les actions en faveur de la forêt se portent sur le développement des haies et la valorisation des espaces forestiers (favoriser la diversité des arbres ; limiter les plantations de résineux, etc.). Selon la fiche d'action, un des objectifs est l'augmentation de la séquestration du territoire de 10 % d'ici 2030. Le manque de données sur les haies et les essences plantées actuellement et de précisions sur les indicateurs de suivi ne permettent pas, une fois de plus, de savoir si les objectifs vont être atteints.

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

