



PROJET DE DELIBERATION DU CONSEIL

n° 2023-2018

Conseil du 11 décembre 2023

Commission pour avis : proximité, environnement et agriculture

Commission(s) consultée(s) pour information :

Commune(s) :

Objet : **Rapport Transition et résilience 2023 sur la situation en matière de développement durable de la Métropole de Lyon**

Service : Délégation Transition environnementale et énergétique - Direction Environnement, écologie, énergie

Mesdames et messieurs,

Je vous propose d'accepter le projet de délibération qui suit :

I - Introduction

Les articles L 3661-2 et D 3661-7 du code général des collectivités territoriales soumet les collectivités territoriales à la présentation, préalablement aux débats sur le projet de budget, d'un rapport sur la situation interne et territoriale en matière de développement durable.

Pour répondre à cette obligation réglementaire, la Métropole présente désormais son engagement en faveur du développement durable en structurant le rapport autour de sa dynamique de résilience territoriale, tel que proposée dans la délibération du Conseil n° 2021-0839 du 13 décembre 2021 intitulée Rapport transitions et résilience - Edition 2021.

Depuis l'édition 2022, le rapport sur la situation en matière de développement durable propose une structuration reprise chaque année afin d'assurer le suivi dans la durée de cet engagement.

Le rapport Transition et résilience 2023, joint au présent dossier, présente le bilan de la Métropole en matière de développement durable. Il détaille les déclinaisons opérationnelles des politiques publiques du plan de mandat et les actions conduites au titre de ses activités qui concourent à améliorer la situation territoriale et interne métropolitaine en matière de développement durable. Il comprend également deux tableaux de bord d'indicateurs mis à jour permettant le suivi des réalisations et des résultats en matière de transition écologique.

II - Une structuration du rapport Transition et résilience désormais récurrente

Depuis l'édition 2022, la structuration du rapport en trois parties reflète les attendus d'un document qui doit dresser un bilan annuel de la situation du territoire métropolitain en matière de transition écologique et de résilience, d'une part, des avancées de la Métropole pour intégrer les impératifs de durabilité et de résilience dans son fonctionnement interne, d'autre part.

Par ailleurs, le rapport Transition et résilience ambitionne désormais de dépasser le seul bilan annuel pour porter un regard objectif sur la trajectoire de transition de la Métropole, tant du point de vue de la mise en œuvre des politiques publiques de transition, que de celui des effets de ces politiques publiques sur la transformation écologique et la résilience du territoire métropolitain.

1° - Une Métropole en actions

La Métropole a engagé huit transitions majeures dans plusieurs domaines visant une transformation profonde pour une plus grande résilience du territoire :

- progresser vers une alimentation résiliente,
- organiser une résilience des écosystèmes,
- atteindre une société bas-carbone,
- réduire les inégalités territoriales par un urbanisme inclusif et respectueux de l'environnement,
- s'engager vers une économie responsable,
- passer à une mobilité durable,
- réduire la pauvreté et les inégalités sous toutes leurs formes,
- construire un cadre de vie favorable à la santé.

La 1^{ère} partie du rapport présente, au regard de ces huit transitions, les orientations du plan de mandat, en précisant le contexte, les principaux défis à relever pour la collectivité, les engagements pris (objectifs chiffrés et enveloppe budgétaire dédiée) et les principales actions réalisées pendant l'année en cours.

Cette 1^{ère} partie du rapport Transition et résilience comprend également une présentation des outils déployés par la collectivité pour accompagner les services métropolitains, les communes et les acteurs du territoire dans leur dynamique de transition et résilience et l'évolution de leurs modes de faire.

2° - Une Métropole exemplaire

La 2^{ème} partie du rapport Transition et résilience met en visibilité, dans six domaines d'intervention, des actions concrètes qui permettent de suivre annuellement la mise en œuvre de la responsabilité sociale et environnementale de l'administration et l'intégration des impacts environnementaux dans les pratiques internes : la commande publique, le numérique, la relation aux territoires et aux usagers, la dépense publique, les ressources humaines, le patrimoine et les services aux agents.

3° - Tableau de bord : réalisations et résultats

La 3^{ème} partie du rapport donne à voir l'état d'avancement du territoire au vu des objectifs de transition, à partir d'un socle d'indicateurs, calculés annuellement sur le périmètre du territoire métropolitain et faisant l'objet d'un suivi dans le temps pour suivre la trajectoire globale.

Pour chacune des huit transitions, ont ainsi été définis :

- des indicateurs de réalisation, adossés aux actions et dispositifs déployés par la Métropole,
- des indicateurs de résultats qui renvoient aux objectifs stratégiques de transition.

Chaque année, un nombre limité d'indicateurs, sélectionnés pour couvrir l'ensemble des huit transitions, fait l'objet d'un approfondissement, à travers leur représentation et leur analyse détaillée.

III - Présentation détaillée de l'édition 2023 du rapport Transition et résilience

Le présent document constitue la 2^{ème} édition du rapport Transition et résilience dans sa nouvelle mouture. Sont proposés ci-après les points clés du bilan 2023 ainsi qu'une 1^{ère} analyse, sur la base du tableau de bord, de l'évolution des indicateurs suivis sur le temps long (depuis 2021 et dans les années à venir).

1° - Une Métropole qui agit

En 2023, la Métropole poursuit son engagement en faveur d'une transition écologique dans la justice sociale au travers d'un ensemble d'actions déployées selon les huit transitions précitées. Ainsi, de l'alimentation à la mobilité en passant par la santé, le logement ou la biodiversité, la Métropole entend conduire des actions qui allient transformation écologique des pratiques et lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales.

Sans viser l'exhaustivité, la 1^{ère} partie du rapport donne ainsi à voir une sélection d'actions représentatives de l'engagement de la Métropole pour une transition socio-écologique ambitieuse et juste. Ainsi, en 2023, on retiendra à titre d'illustrations :

- progresser vers une alimentation résiliente : les trois collèges en régie exemplaire qui préfigurent la restauration collective sur le territoire de la Métropole, le soutien à l'émergence de filières locales (biocéréales-farine), la réouverture de la Cité de la gastronomie, le déploiement des bornes à compost pour la valorisation des déchets alimentaires en amendement organique de qualité,

- organiser une résilience des écosystèmes : la reprise en régie de la gestion publique et de la distribution de l'eau par la Métropole, l'effort massif de végétalisation du territoire à travers des dispositifs variés et complémentaires (marathon de la biodiversité, végétalisation des copropriétés privées, essaimage des arbres de pluie), l'ensemble des actions liées à la stratégie Ville perméable,

- atteindre une société bas-carbone : le lancement du Club solaire pour accélérer le développement des énergies solaires, l'extension du réseau de chaleur urbain, avec des taux d'énergie renouvelable et de récupération (EnR&R) toujours plus importants pour le réseau, les dispositifs et outils mis en place en faveur d'une sobriété énergétique socialement juste, l'accompagnement des acteurs culturels et du secteur médico-social dans la transition bas-carbone,

- réduire les inégalités territoriales par un urbanisme inclusif et respectueux de l'environnement : les assises des quartiers populaires qui ont connu un véritable succès, l'aboutissement de la consultation internationale d'urbanisme pour projeter le devenir du territoire Grande Porte des Alpes, le soutien au développement de logements abordables *via* le bail réel et solidaire (BRS), l'animation de la plateforme des acteurs du bâtiment travaux publics (BTP) pour soutenir et amplifier la transition d'un secteur particulièrement émetteur de gaz à effet de serre,

- s'engager vers une économie responsable : les nombreuses actions en faveur du développement de l'économie sociale et solidaire (cercle industrie circulaire, programme Les Boucles, projet de recyclerie culturelle, etc.), le soutien aux entreprises à impact du territoire (outil Kelimpact, développé par la Métropole pour aider les entreprises à mesurer leur niveau d'engagement sur les questions d'environnement, d'inclusion ou de bien-être au travail, nouvelle charte partenariale sur la vallée de la chimie),

- passer à une mobilité durable : le plan d'actions pour une Métropole piétonne, l'ensemble des actions pour favoriser les pratiques de mobilité soutenables : plan d'actions stationnement vélo, conseils aux particuliers et professionnels proposés par l'Agence des mobilités, service de covoiturage, prolongement de la ligne B du métro, etc.,

- réduire la pauvreté et les inégalités sous toutes leurs formes : le vote du plan métropolitain des solidarités, le fonds de solidarité logement pour aider les habitants à accéder et se maintenir dans un logement, la création de l'équipe métropolitaine de l'habitat, les actions en faveur du retour et du maintien dans l'emploi (programme Rebondir, Territoire zéro chômeur),

- construire un cadre de vie favorable à la santé : le vote de la 2^{ème} phase de la zone à faibles émissions qui vise à lutter contre la pollution de l'air, les actions en faveur du bien vieillir, les actions contre les risques et nuisances (stratégie inondation, accompagnement des entreprises vers le zéro toxique, etc.).

Enfin, la Métropole accompagne les services métropolitains, communes et acteurs du territoire, dans leurs démarches de transition et de résilience, à travers six modalités d'actions :

- anticiper : le service prospective de la Métropole continue de développer une vision de long terme pour préparer et faciliter les changements souhaités. Ainsi, en 2023, outre le travail de veille thématique (sobriété, modes de vies, solidarité, tendances de consommation), on retiendra, notamment, la démarche prospective Eau FuturE qui se prolonge au travers de l'assemblée des usagers de l'eau,

- observer : à travers des études thématiques, l'Observatoire métropolitain des transitions et de la résilience met en évidence les dynamiques territoriales à l'œuvre pour les huit transitions. La publication des rapports sur la mobilité soutenable, l'alimentation résiliente ou encore la lutte contre la pauvreté et les inégalités dans un contexte de transition écologique constituent des exemples des apports de l'observation à la connaissance des transformations métropolitaines,

- outiller : le club T&R s'emploie à animer une dynamique territoriale autour des questions de transition et de résilience en proposant aux communes une mise en synergie *via* des cycles de rencontres, de partage et d'échanges. En 2023, près de 50 communes de la Métropole ont participé aux cycles consacrés à l'écomobilité scolaire, à la prévention et gestion des déchets alimentaires et à la sobriété énergétique,

- soutenir : à travers le plan d'accompagnement Transition et résilience, la Métropole a apporté son appui à des projets relatifs à l'éducation, aux énergies renouvelables et, plus particulièrement, solaire, au soutien aux changements de pratiques en matière d'alimentation, à la réduction et prévention des déchets, *via* une approche sur le gaspillage alimentaire, la seconde main, l'hygiène durable, l'éco consommation ou encore à la découverte et protection des espaces naturels, boisés et végétalisés, etc.,

- mettre en lien : la dynamique d'accompagnement des collectifs citoyens œuvrant à la transition environnementale du territoire a bénéficié de l'apport de méthodologies multiples, proposées dans le cadre de l'incubateur d'Érasme, laboratoire d'innovation ouverte de la Métropole, donnant lieu à de 1^{ères} expérimentations fin 2023,

- coopérer : la Métropole s'est engagée dans la structuration technique et politique d'un dialogue continu et de coopérations avec les territoires voisins. Elle a approuvé, par délibération du Conseil n° 2023-1633 du 27 mars 2023, la mise en place d'une coopération avec des territoires voisins sur le volet des déchets. À horizon 2030, les deux usines de traitement et de valorisation de la Métropole pourraient, à terme, accueillir des déchets de territoires voisins, qui n'ont comme seul exutoire le stockage, solution saturée et coûteuse. Une entente territoriale a ainsi été créée pour la réalisation d'études juridiques et technico-économiques avec cinq territoires voisins pour privilégier la valorisation énergétique.

2° - Une institution qui se veut exemplaire

La 2^{ème} partie du rapport transition et résilience aborde le fonctionnement interne de la collectivité et témoigne de la recherche d'exemplarité en matière de transition écologique dans la commande publique, dans sa stratégie numérique, dans la relation aux territoires et aux usagers, dans la dépense publique, dans la politique des ressources humaines et dans la gestion du patrimoine et des services aux agents.

En 2023, en s'appuyant sur son schéma de promotion des achats responsables, la Métropole a, notamment, favorisé le réemploi dans le bâtiment.

La Métropole a engagé une stratégie numérique responsable reposant sur trois axes : sobriétés numériques, solidarités numériques, libertés numériques ; et ayant trois cibles : l'interne, l'écosystème territorial et le grand public. De nombreuses actions ont été engagées en 2023 parmi lesquelles, à titre d'exemple, l'expérimentation "Mon téléphone deux en un", un programme de sensibilisation des agents et la réalisation du bilan carbone technologies de l'information de la Métropole.

La territorialisation de la Métropole vise, précisément, à renforcer la relation aux territoires et aux usagers. En 2023, l'évaluation intermédiaire de cette transformation d'ampleur permet aux neuf directions de s'inscrire dans une démarche d'amélioration continue. Ont, notamment, été déployés cette année la déclinaison du pacte de cohérence en projets de territoire ou encore l'augmentation de l'aide aux communes dans un contexte marqué par des besoins d'investissements accrus des communes.

Sur le volet de la dépense publique, l'année 2023 est, notamment, marquée par la poursuite de la phase exploratoire sur le budget de transition écologique et par le dépôt par la Métropole de plus de 30 dossiers au fonds vert de l'État.

La Métropole vise également à être exemplaire en tant qu'employeur. Parmi les nombreuses actions conduites en 2023, ont été mis en œuvre le plan d'actions conditions et qualité de vie au travail, le plan de mobilité employeur ou encore la politique insertion employeur en faveur de l'emploi des jeunes.

Enfin, face aux défis environnementaux et dans un contexte d'inflation des coûts de l'énergie, la Métropole agit au quotidien pour améliorer la transition écologique de son patrimoine bâti et pour accompagner les agents vers des pratiques éco-citoyennes. En 2023, la Métropole s'engage, par exemple, dans un 3^{ème} cycle de labellisation climat air énergie en visant le label quatre étoiles.

3° - Une ambition de suivi des réalisations et des résultats

Dans son nouveau format, le rapport transition et résilience s'attache à suivre, dans le temps, l'engagement de la collectivité et la trajectoire de transition du territoire à partir de tableaux de bord indicateurs. Si l'édition 2022 a permis de fixer une valeur de référence pour les indicateurs retenus, c'est bien à partir de cette édition 2023 qu'une 1^{ère} analyse de l'évolution des indicateurs par rapport aux années précédentes et aux objectifs-cibles éventuels peut être réalisée.

Ainsi, l'édition 2023 introduit, dans chacun des deux tableaux de bord, un indice permettant de donner, de façon simple, une indication visuelle de l'évolution de l'indicateur :

- pour les indicateurs de réalisation, un indice de situation qualifie leur trajectoire sous la forme d'une couleur : trajectoire à maintenir (vert foncé), trajectoire à conforter (vert clair) et trajectoire à surveiller/renforcer (jaune). Cet indice résulte de l'analyse de l'évolution de l'indicateur, notamment au regard d'éventuelles valeurs-cibles à l'horizon 2026 ou 2030, et d'éléments qualitatifs issus du dialogue avec les services porteurs des actions ou dispositifs concernés,

- pour les indicateurs de résultat, un indice de tendance représente, par une flèche, leur évolution sur plusieurs années (croissante, décroissante ou stable), la couleur de la flèche venant qualifier cette tendance d'évolution (positive -verte-, négative -orange-, neutre -jaune-).

Le tableau de bord des indicateurs de réalisation fournit ainsi une vision globale de l'avancement de la mise en œuvre des politiques publiques de transition ; le tableau de bord des indicateurs de résultat offre, quant à lui, une vision transversale des effets de ces politiques publiques sur l'évolution du territoire métropolitain par rapport aux grands enjeux de transition.

L'analyse croisée des deux tableaux de bord permet ainsi de tirer de 1^{ers} enseignements sur la contribution des politiques publiques à la transition socio-écologique du territoire.

a) - Des politiques volontaristes aux effets positifs déjà avérés

Dans les domaines de l'énergie et des déchets, des politiques volontaristes commencent à produire des effets indéniables sur le territoire métropolitain. Ainsi, les actions de la Métropole en faveur des énergies renouvelables et de l'extension progressive du réseau de chaleur, 109 000 équivalents logements raccordés au réseau de chaleur urbain, contribuent à l'augmentation de la production des EnR&R et à l'évolution favorable de la part des EnR&R dans les consommations sur le territoire. Les actions en faveur de la sobriété et de l'efficacité énergétique, 21 784 logements éco-rénovés depuis 2015, contribuent, quant à elles, à la baisse de la consommation énergétique observable ces dernières années. Pour la thématique déchets, le déploiement des dispositifs de tri sélectif sur le territoire se poursuit à un rythme soutenu, 1 287 t de déchets détournés par la collecte des déchets alimentaires en 2022 et complément de 2 000 t comptabilisés entre janvier et septembre 2023, avec une contribution à la diminution observée des déchets ménagers et assimilés ces dernières années.

b) - Des politiques volontaristes mais des résultats partiels ou encore à venir

La Métropole conduit une politique volontariste en matière de végétalisation, avec une accélération, une massification et une diversification des plantations. Ces mesures initiées produiront les effets escomptés d'ici quelques années, en augmentant la surface d'ombrage (indice de Canopée porté à 30 % d'ici 2030) et en mettant l'évapotranspiration des végétaux au service de l'adaptation du territoire métropolitain au changement climatique.

Toutefois, les effets des politiques de végétalisation sur le maintien, voire la restauration de la biodiversité, ne sont pas immédiats et s'avèrent plus difficiles à objectiver de façon globale. Ainsi, l'indicateur retenu dans le cadre du rapport transition et résilience s'appuie sur le suivi temporel des oiseaux communs et mesure l'abondance au sein des espèces d'oiseaux présentes sur le territoire, et l'analyse de l'évolution des espèces indicatrices d'un type de milieu. Au fil des années, l'évolution de cet indicateur reste préoccupante, avec une nette banalisation des milieux et une domination des espèces généralistes, marqueurs d'une simplification des écosystèmes. Les politiques de végétalisation ne suffisent, d'ailleurs, pas à inverser ou compenser la tendance observée concernant la consommation d'espace. Cette tendance nationale constitue une des menaces majeures pour le vivant.

Dans le domaine de la mobilité, la trajectoire positive des indicateurs de réalisation traduit une véritable volonté de rupture dans l'aménagement de l'espace au sein de la Métropole en faveur d'une mobilité apaisée et des modes actifs : 1 167 km d'aménagements cyclables et 1 151 km de voirie en zone apaisée. Les indicateurs concernant la part modale, les distances domicile-travail ou le parc de voitures, basés sur les dernières données disponibles de l'INSEE datant de 2020, traduisent déjà une certaine évolution des pratiques. Les données récentes de comptage confirment une évolution dans le sens d'une plus grande diversité et vers les mobilités actives et partagées avec, par exemple, moins 10 % de voitures et plus 15 % de vélos entre 2022 et 2023. Néanmoins, l'indicateur de qualité de l'air, 68 % de la population exposée au-dessus des valeurs limites de l'Organisation mondiale de la santé en 2022 pour les PM 2.5, appelle à amplifier les efforts dans ce domaine.

c) - Des politiques publiques au long cours, des effets plus indirects

Si la Métropole affiche des objectifs ambitieux de construction de logements sociaux et de logements abordables (à travers le BRS notamment), elle se heurte, dans ce domaine, à des difficultés exogènes fortes d'ordre national et les indicateurs qui y sont attachés ont tendance à stagner. Ainsi, la demande de logements sociaux reste structurellement croissante dans un territoire métropolitain attractif marqué par un foncier rare et cher, une demande de logement social sur 10 est satisfaite. Par ailleurs, le secteur du BTP a été fortement touché par la crise sanitaire et par le contexte national d'inflation et la hausse des taux d'intérêt, ralentissant la dynamique de construction.

La transition écologique du territoire passe par une transformation de l'alimentation, de la fourche à la fourchette. La restauration collective est un domaine d'action emblématique de cette ambition de transformation. L'expérience des services de restauration en régie, dite exemplaire, de trois collèges de la Métropole prouve que l'ambition du 100 % bio, 50 % local peut devenir réalité. Reste que la généralisation de ce modèle constitue un véritable défi pour la Métropole, qui ne peut advenir du jour au lendemain. Les efforts dans ce domaine doivent être soutenus tant les effets levier sur le système de production agricole peuvent s'avérer importants, en particulier sur les chiffres de la production en agriculture biologique qui, même s'ils restent croissants, plafonnent ces dernières années. Rappelons également que l'alimentation constitue un enjeu fondamental de santé publique et de justice sociale : les indicateurs concernant le taux d'admission en affection de longue durée et le nombre de personnes traitées par antidiabétiques ne cessent d'augmenter, de façon préoccupante, sur le territoire de la Métropole et appellent des actions spécifiques.

IV - Conclusion

Le rapport transition et résilience est le fruit d'un travail collaboratif avec l'ensemble des directions de la Métropole qui illustre, sans être exhaustif, l'engagement de la Métropole en faveur d'une politique de relance et de transition écologique ambitieuse et permet de suivre la trajectoire du territoire.

Conformément à la finalité du rapport de développement durable prescrit aux articles L 3661-2 et D 3661-7 du code général des collectivités territoriales, les Conseillers métropolitains sont invités à échanger et débattre de la situation et des objectifs présentés dans le cadre du rapport ;

Vu ledit dossier ;

Ouï l'avis de sa commission proximité, environnement et agriculture ;

DELIBERE

Prend acte :

- a) - de la présentation par le Président de la Métropole du rapport transition et résilience 2023 sur la situation en matière de développement durable de la Métropole,
- b) - de la tenue d'un débat sur le rapport transition et résilience 2023 sur la situation en matière de développement durable de la Métropole.

Lyon, le 22 novembre 2023.

Le Président,