



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays-de-la-Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale des Pays-de-la-Loire
élaboration du plan climat air énergie territorial (PCAET)
de la communauté de communes CHÂTEAUBRIANT – DERVAL (44)**

n°MRAe 2017-2976

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission régionale de l'autorité environnementale¹ de la région Pays de la Loire, s'est réunie le 16 avril 2018. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du PCAET de la communauté de communes de Châteaubriant - Derval (44).

Étaient présents et ont délibéré : Fabienne Allag-Dhuisme, Thérèse Perrin, et en qualité de membres associés Antoine Charlot et Vincent Degrotte.

Était excusée : Odile Stefanini-Meyrignac,

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.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays-de-la-Loire a été saisie par Monsieur le président de la communauté de communes De Châteaubriant-Derval pour avis de la MRAe, le dossier ayant été reçu le 18 janvier 2018.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, ont été consultés par courriel de la DREAL le 1^{er} février 2018 :

- le délégué territorial de l'agence régionale de santé de la Loire-Atlantique, dont la réponse du 16 mars 2018 a été prise en compte,*
- le préfet de la région Pays-de-la-Loire, dont la réponse du 20 mars a été prise en compte.*

Après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du document, il porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

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

1 Désignée ci-après par MRAe

Synthèse

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale du Plan Climat Air Energie Territorial (PCAET) de la Communauté de communes Châteaubriant-Derval. Cette nouvelle entité née depuis le 1er janvier 2017 compte 26 communes, regroupant un total de 44 124 habitants.

Il s'agit du tout premier document de planification de cette collectivité et du tout premier plan climat pour la région Pays-de-la-Loire. Il a été réalisé conjointement avec le projet de Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) et en concertation avec les acteurs locaux.

Le PCAET de Chateaubriant-Derval fixe deux grands objectifs :

- *« Faire de la transition énergétique une opportunité pour l'optimisation budgétaire, l'attractivité économique, et la qualité de vie pour tous les acteurs du territoire ;*
- *Agir non seulement sur l'atténuation par la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et des consommations énergétiques, mais également sur l'adaptation du territoire aux effets du changement climatique afin d'en diminuer la vulnérabilité ».*

Si l'élaboration de ce PCAET a conduit la collectivité à réaliser un travail conséquent de diagnostic, et d'évaluation environnementale, le document présente encore quelques lacunes. Ainsi, du point de vue de la MRAe, l'articulation entre les enjeux identifiés par la collectivité, les objectifs du PCAET et le programme d'actions n'est pas suffisamment démontrée. De plus il convient de réinterroger les objectifs du PCAET, au regard des évolutions démographiques telles que définies par le projet de SCoT

Au regard des émissions de Gaz à effet de serre, qui sont deux fois supérieures à la moyenne nationale, les actions présentées ne semblent pas à la hauteur des enjeux. La MRAE recommande à la Communauté de communes de réajuster le niveau d'ambition de son PCAET et d'approfondir ses réflexions dans le domaine agricole (atténuation des émissions de gaz à effet de serre, séquestration carbone, adaptation des exploitations aux aléas climatiques,...), la qualité de l'air et sur les déplacements. Par ailleurs, les indicateurs retenus dans le dispositif de suivi et d'évaluation ne sont pas suffisamment justifiés et précisément définis, ce qui ne permet pas toujours d'en comprendre la pertinence au regard des ambitions affichées.

Avis détaillé

Le présent avis de la MRAe porte sur l'évaluation environnementale du projet de plan climat air énergie territorial (PCAET) de la communauté de communes Châteaubriant-Derval (44), arrêté par la collectivité le 14 décembre 2017. Doivent être analysées à ce titre la qualité du rapport d'évaluation environnementale, et la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet de PCAET.

Les PCAET sont définis aux articles L.229-26 et R.229-51 et suivants du code de l'environnement. Ils ont pour objet d'assurer une coordination de la transition énergétique sur leur territoire. Ils ont vocation à définir des objectifs « *stratégiques et opérationnels [...] afin d'atténuer le changement climatique, de le combattre efficacement et de s'y adapter, en cohérence avec les engagements internationaux de la France* ».

Le PCAET est l'outil opérationnel de coordination² de la transition énergétique dans les territoires. Il doit, en cohérence avec les enjeux du territoire, et en compatibilité avec les SRCAE³ et SRADDET⁴, traiter de l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre et de l'adaptation au changement climatique, de la qualité de l'air, de la réduction des consommations d'énergie et du développement des énergies renouvelables⁵. S'il doit prendre en compte le SCoT⁶, il doit être pris en compte par les PLU⁷ ou PLUi.

Le PCAET ne doit pas se concevoir comme une juxtaposition de plans d'action climat / air / énergie pour différents secteurs d'activités mais bien comme le support d'une dynamique avec un traitement intégré des thématiques climat, air et énergie.

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

Compte tenu de ces différents objectifs, l'évaluation environnementale est l'occasion d'évaluer en quoi les axes et les actions du PCAET sont adaptés et suffisants pour atteindre les objectifs affichés et de mettre en évidence, le cas échéant, les freins de nature à restreindre ses ambitions environnementales et leur mise en œuvre.

S'agissant d'un document dont l'objectif général est la reconquête de la qualité de l'environnement, l'évaluation environnementale est l'occasion d'apprécier en quoi les mesures préconisées par le PCAET sont adaptées aux enjeux et suffisantes pour contribuer aux objectifs de la stratégie nationale bas carbone, et de mettre en évidence, le cas échéant, les orientations et mesures de développement du territoire qui pourraient aller à l'encontre des objectifs visés. Dans ce cadre, l'évaluation environnementale constitue un processus visant une mise en évidence en continu des risques de non atteinte des objectifs, et la qualité du rapport environnemental est essentielle pour restituer cette analyse.

2 Les PCAET étant dorénavant sans recouvrement sur le territoire, la responsabilité d'animation territoriale et de coordination de la transition énergétique à l'échelon local incombe clairement aux EPCI, de même que les conseils régionaux ont une mission de planification à leur échelon dans le cadre des SRADDET/SRCAE et une mission de chef de file sur la transition énergétique (loi Notre).

3 Schéma régional climat, air, énergie

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

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

6 Schéma de cohérence territoriale

7 Plan local d'urbanisme (plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi))

1 Contexte, présentation du PCAET et enjeux environnementaux

1.1 Contexte de l'élaboration du PCAET

Le territoire de la communauté de communes Châteaubriant-Derval, sur lequel porte le PCAET objet du présent avis regroupe 26 communes du nord du département de Loire - Atlantique, à mi-chemin entre Nantes et Rennes, et totalise un peu plus de 44 000 habitants.

Ce premier exercice d'élaboration du PCAET par la collectivité née au 1^{er} janvier 2017 de la fusion des communautés de communes du Castelbriantais et du secteur de Derval a été mené parallèlement à l'élaboration du Schéma de cohérence territoriale sur le même territoire dont l'arrêt est intervenu le 22 février 2018 et fait lui-même l'objet d'une évaluation environnementale.

L'élaboration du projet de ce premier plan climat air énergie (PCAET) de la communauté de communes a donné lieu à une évaluation environnementale en application des articles L122-4 et R122-17 du code de l'environnement.

1.2 Contenu du PCAET

La stratégie du projet de PCAET se développe autour de 5 axes déclinés en 15 actions

Axe 1 : conforter l'exemplarité globale du territoire

- . Améliorer énergétiquement les bâtiments communaux et intercommunaux
- . Réduire la consommation d'énergie liée à l'éclairage public
- . Réduire les consommations de carburant de la flotte de véhicules de la communauté de communes
- . Augmenter le stockage de carbone par les forêts, les haies , l'agroforesterie
- . Gérer durablement la ressource en eau et limiter le risque d'inondation sur le territoire

Axe 2 : améliorer les performances durables des entreprises

- . Réduire les consommations d'énergie dans les exploitations agricoles
- . Diminuer les consommations énergétiques des entreprises
- . Encourager l'économie circulaire
- . Stimuler la performance environnementale des acteurs économiques

Axe 3 : aider les habitants à moins et mieux consommer

- . Promouvoir la consommation de nourriture locale de saison
- . Accompagner la rénovation énergétique du résidentiel
- . Conforter les dispositifs de partage de logements

- . Prolonger la mobilisation sur la réduction des déchets

Axe 4 : Encourager les mobilités économes

- . Elaborer et mettre en œuvre un Plan Global de Déplacement

Axe 5 : développer les énergies renouvelables

- . Couvrir 100 % de l'électricité consommée sur le territoire par la production locale d'énergies renouvelables

Le programme d'action du projet de PCAET présente les 36 opérations concrètes identifiées par la collectivité. Celui-ci couvre un champ qui va au-delà des seules compétences de la communauté de commune.

Pour définir sa stratégie (priorité et objectifs), la communauté de commune s'est appuyée sur la commission environnement composée de 14 élus volontaires qui s'est réunie à 6 reprises. La concertation a été élargie à divers partenaires (organismes, acteurs institutionnels, porteurs de projets) réunis en groupe de travail à 6 occasions, ainsi qu'aux habitants, au travers de 3 réunions publiques qui ont mobilisé environ 70 personnes.

La MRAe fait le constat que parmi les 36 opérations, une vingtaine relèvent directement de la communauté de communes et des communes qui la constituent, les 16 autres actions sont réparties entre les chambres consulaires (chambre d'agriculture, chambre de commerce et d'industrie, chambre des métiers,) des associations ou autres partenaires comme le conseil régional ou le syndicat d'énergie de Loire atlantique (Sydela).

1.3 Principaux enjeux relevés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux du PCAET de ce territoire à dominante rurale sont les suivants du code de l'environnement, à savoir :

- la réduction des émissions de gaz à effets de serre et contribution à la lutte contre le changement climatique
- l'adaptation du territoire, de ses acteurs et des écosystèmes aux changements climatiques ;
- la réduction des émissions de polluants atmosphériques, et des risques sanitaires qui y sont liés.

Toutefois, pour la MRAe, il convient également de prendre en compte les éventuelles contradictions entre les actions du plan et d'autre enjeux environnementaux, notamment ceux liés à la biodiversité et au paysage.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

Le dossier du projet de PCAET comporte une partie V intitulée « Evaluation environnementale stratégique – Rapport environnemental ».

L'article R122-20 du code de l'environnement détaille le contenu réglementaire du rapport environnemental. Le dossier en fait le rappel en préambule de cette partie V.

Cependant, le rapport n'aborde pas l'exposé des solutions de substitutions raisonnables permettant de répondre aux objectifs du projet de PCAET. Il expose bien le principe de l'amélioration du PCAET par une démarche itérative, pour autant le projet n'expose que les orientations et actions retenues, sans évoquer celles qui ont pu être envisagées et écartées ni indiquer dans quelle mesure, l'évaluation environnementale a pu finalement apporter des évolutions.

2.1 Articulation avec d'autres plans ou programmes

En application de l'article L 229-26 du code de l'environnement, le PCAET de Châteaubriant - Derval doit être compatible avec le SRCAE des Pays de la Loire approuvé par arrêté du préfet de région le 18 avril 2014. Le rapport rappelle les 29 orientations du schéma puis, au travers d'un tableau, il met en regard de chacune d'entre elles les 36 opérations du programme d'action afin de rendre lisible la compatibilité du programme envisagé avec le SRCAE.

Le PCAET doit également prendre en compte le Schéma de cohérence territoriale (SCoT). Le dossier rappelle que leur élaboration a été conjointe. A ce jour, le SCoT n'est pas encore opposable, le rapport d'évaluation se limite dès lors à un exposé des enjeux du projet SCoT et ses principales orientations sont présentées pages 15 et 16 du rapport environnemental, mais sans qu'un travail d'analyse entre le programme d'actions du PCAET et le document de planification d'urbanisme ne soit proposé. Quand bien même la prise en compte du SCoT ne pouvait pas être aboutie puisque ce dernier n'est pas encore opposable, la concomitance des deux démarches auraient pu être l'occasion de rendre explicite dès ce stade l'articulation des projets.

On relèvera que la première action du programme renvoie explicitement au projet de SCoT sans toutefois donner au lecteur toutes les clés de lecture. -En effet, cette action fait référence :

- à la consommation foncière – importance et fragmentation du foncier à usage de zones d'activités économique – ; toutefois, à ce stade, nous ne disposons pas des objectifs chiffrés de limitation de la consommation foncière du projet de SCoT ;
- aux nouvelles formes de quartiers plus compacts, mais les densités de logements envisagées par le projet de SCoT sur le territoire ne sont pas évoquées
- les liaisons douces

2.2 Analyse de l'État initial

S'agissant de l'état initial, le rapport environnemental indique s'être appuyé sur le travail mené dans le cadre du projet de SCoT. Contrairement à ce qu'indique le rapport page 44, l'annexe relative au projet d'état initial du projet de SCoT n'est pas jointe au dossier. Il en résulte par conséquent une réelle difficulté pour le lecteur d'apprécier la qualité de la synthèse proposée, notamment en l'absence d'éléments cartographiques et descriptifs qui permettent le cas échéant pour chaque thème d'en spatialiser les enjeux.

Afin de faciliter la compréhension des enjeux, la MRAe invite la collectivité à joindre au dossier du PCAET, l'état initial de l'environnement tel qu'il a été réalisé dans le cadre du projet de SCoT.

L'état initial présenté au rapport sous forme de synthèse, aborde l'ensemble des thématiques environnementales susceptibles d'être considérées par la mise en œuvre du

plan (sol, sous-sol, climat, air ; énergie, eau, patrimoine naturel et biodiversité, risques majeurs, déchets, nuisances sonores, sites et sols pollués). A la suite de chaque paragraphe descriptif de la thématique traitée, le dossier présente dans un encadré les enjeux repérés pour le territoire.

Enfin, dans un tableau récapitulatif reprenant l'ensemble de ces enjeux, il fait apparaître ceux sur lesquels le PCAET peut avoir prise et qui constituent ainsi des enjeux pour ce plan. Toutefois en procédant ainsi, le rapport n'est pas démonstratif et pas forcément éclairant pour un public non averti. Cette identification des enjeux pertinents à retenir pour le PCAET (page 54) aurait en effet gagné à être accompagnée a minima d'un développement explicatif.

2.2.1 Gaz à effet de serre et polluants atmosphériques

Le rapport, au travers du diagnostic, présente le bilan des émissions de gaz à effet de serre (GES) du territoire de la communauté de communes de Châteaubriant-Derval réalisé à partir de l'outil « Bilan carbone » portant sur l'année 2014, choisie comme année de référence pour les objectifs fixés par la projet de PCAET. La forte proportion (56 %) de GES dont l'origine est non énergétique résulte de l'importance de l'activité agricole – et notamment d'élevages – qui représente 40 % des GES sur le territoire. Viennent ensuite les secteurs de l'industrie, pour 17 % des émissions, et les transports, également pour 17 %, le secteur résidentiel représentant quant à lui 9 %;

Concernant les polluants atmosphériques, le bilan 2014 (source BASEMIS) met clairement en évidence la prédominance des émissions d'ammoniac (NH₃) et dans une moindre mesure les oxydes d'ozone (Nox) et les composés organiques volatiles (COV). Comme pour le bilan des GES, c'est aussi le secteur agricole qui est le principal émetteur (60 %), puis l'industrie (20 %), le résidentiel et le transport chacun pour 10 %;

Concernant la séquestration du dioxyde de carbone par le sol, le diagnostic réalisé ne prend pas en compte les données régionales fournies par le DROPEC⁸ (UFTC), et s'appuie sur des références nationales. Par ailleurs, le paragraphe 2-2 sur le potentiel de développement de la séquestration carbone n'est pas clair : l'unité « ha/an » utilisée pour exprimer le CO₂ séquestré aurait dû l'être en « t/ha/an ».

Le bilan sur la consommation des espaces naturels et agricoles et leur destination, réalisé dans le cadre du projet de SCoT, aurait pu être mobilisé pour cerner au mieux les tendances du territoire en matière de surfaces artificialisées.

La MRAe recommande de justifier le recours à des références nationales concernant la séquestration carbone, alors même que les données régionales existent.

2.2.2 Énergie

Le rapport présente l'estimation de la consommation d'énergie finale et sa répartition par source d'énergie (produits pétroliers, réseau de chaleur, combustibles minéraux solides,

8 Dispositif régional d'observation partagé énergie climat, a été créé par l'État, l'Ademe et la Région. Depuis janvier 2018 celui-ci a évolué en association intégrant la DREAL, l'ADEME et le Conseil régional des Pays de la Loire, et l'ensemble des partenaires, pour notamment consolider et développer un observatoire énergie-climat en Pays de la Loire.

électricité, bois, gaz naturel) et par secteur d'activité (industrie de l'énergie, industrie, tertiaire, résidentiel agriculture, fret, déplacements).

Le dossier présente également les principales sources de production d'énergies renouvelables du territoire. Ainsi, le territoire compte 47 éoliennes réparties en 10 parcs pour une production de 199,6 Gwh.

Le développement du grand éolien sur un territoire conduit notamment à des évolutions du paysage. Aussi, au regard du nombre de parcs et de leur localisation sur le territoire, le document gagnerait à mieux cerner le potentiel encore mobilisable, notamment au regard des effets cumulés des projets.

Par ailleurs, il existe deux unités de méthanisation dont l'une, qui produit 30 000 MWh (électrique et thermique), est la plus grosse installation du département. Cette dernière valorise divers co-produits de l'industrie agroalimentaire et des effluents d'élevages. La seconde produit 2 974 MWh (électrique). Un troisième projet en lien, avec la ferme expérimentale de Derval gérée par la chambre d'agriculture, est en cours de réalisation (3 200 °MWh d'électricité et 2 500 MWh de chaleur pour une piscine et un lycée).

Au-delà des aspects bilan de productions énergétiques, il serait utile de rappeler les effets positifs-négatifs de ce type d'installations, par comparaison aux filières classiques de gestion et d'élimination des déchets et effluents d'élevage auxquelles la méthanisation se substitue.

Concernant le solaire photovoltaïque, il s'agit principalement d'installations individuelles (533 pour une production équivalent à 4,4 GWh). Le rapport évalue le potentiel sur toiture à 190GWh. Au-delà de cette simple approche macro pour le photovoltaïque individuel, le diagnostic pourrait procéder au recensement sur le territoire des sites mobilisables sans conflits d'usages pour ce type de projet (par exemple réutilisation de sites artificialisés ne pouvant connaître un retour à un état naturel ou agricole).

Concernant la valorisation de la biomasse, la chaudière collective bois à Châteaubriant alimente un réseau de chaleur de la ville de 9,5 km. Elle consomme 5 700 T de bois d'origine locale (ce que le document pourrait utilement rappeler) et chauffe deux piscines, des logements sociaux (612), un hôpital, des établissements scolaires et une entreprise. Ce réseau de chaleur a été récemment (janvier 2018) raccordé à une centrale solaire thermique destinée à prendre le relais de la chaudière bois lorsque celle-ci est en sous rendement, principalement en été, et ainsi limiter le recours aux chaudières gaz.

2.2.3 Climat

Le diagnostic s'appuie sur la méthode du bilan carbone « patrimoine et compétences » telle que définie par l'ADEME, qui prend en compte les émissions générées par le fonctionnement de la collectivité et la mise en œuvre de ses compétences (obligatoires ou facultatives) comme le ferait une entreprise. Il s'appuie également sur une analyse détaillée de la vulnérabilité du territoire aux effets du changement climatique, dans les domaines des risques naturels, des milieux naturels. Elle met en particulier en évidence les conséquences sur la ressource en eau et sur l'agriculture, et propose des préconisations pour ce secteur d'activité. Enfin, le diagnostic aborde les conséquences, qualifiées de secondaires, des évolutions climatiques sur la santé, la biodiversité et les écosystèmes, mais sans y apporter des préconisations particulières.

2.3 Les perspectives d'évolution du territoire, sans le PCAET

Dans la mesure où le PCAET est un plan dont la finalité est d'améliorer l'environnement (terme un peu générique) au travers de son programme d'actions, l'appréhension des perspectives d'évolution de l'environnement du territoire en l'absence de sa mise en œuvre revêt un intérêt tout particulier. Elle permet en effet de mieux mesurer la nécessité de la mise en œuvre d'un tel plan, la plus-value attendue.

La partie 4 du rapport environnemental « État initial de l'environnement et perspective d'évolution » n'aborde pas ce second aspect annoncé pourtant dans le titre. Elle consiste simplement en un rappel pour chaque thème des éléments synthétiques de l'état initial et à une présentation des enjeux.

Toutefois, le diagnostic présente divers graphiques relatifs aux tendances des émissions de GES, de polluants atmosphériques, du stockage de carbone, de consommation énergétique. Le PCAET permet ainsi de mettre en évidence l'effort à produire entre le scénario de poursuite d'une évolution tendancielle de la période 2008-2015 et les objectifs régionaux et nationaux aux horizons 2020 - 2030 et 2050. De même, il expose les points de vulnérabilité du territoire face au changement climatique.

La MRAe recommande à la collectivité de compléter le rapport environnemental avec les éléments de diagnostic du PCAET, relatifs aux évolutions tendanciennes des émissions de gaz à effet de serre et à la vulnérabilité du territoire face au changement climatique.

2.4 L'exposé des motifs pour lesquels le projet de PCAET a été retenu

Pour cette partie consacrée à la justification des choix opérés, le rapport propose de revenir sur l'explicitation des forces et faiblesses du territoire issue du diagnostic et les enjeux, pour ensuite présenter les objectifs opérationnels en regard de 9 objectifs stratégiques et enfin, les 36 opérations relatives aux 15 actions et aux 5 axes stratégiques.

La présentation ainsi adoptée n'apparaît pas toujours très claire, notamment elle ne permet pas de bien faire le lien entre le programme d'actions et les objectifs par domaine.

Le plan d'actions est peu lisible et l'articulation « 5 axes stratégiques/15 actions/36 opérations » n'est pas linéaire. Des améliorations de forme pourraient être apportées, ne serait-ce qu'en explicitant le lien entre les opérations et les axes stratégiques auxquels elles correspondent (ce qui dans le document proposé se fait uniquement par le numéro d'opération), voire en reclassant certaines. Par exemple, le rattachement de l'action 7-2⁹ à l'axe stratégique « développer les énergies renouvelables » est difficilement compréhensible sauf à ce que le choix soit accompagné d'explications complémentaires. Par ailleurs, il n'aborde pas les principales solutions de substitutions raisonnables permettant de répondre à l'objet du plan. Ainsi le rapport permet pas de comprendre comment le processus itératif de l'évaluation pourtant décrit en préambule a pu peser dans les choix finalement opérés.

9 « Sensibiliser les exploitant agricoles à l'avantage de la plantation de haies bocagère et à la plantation intra-parcellaire »

La MRAe recommande de mieux démontrer l'adéquation entre les enjeux identifiés par la collectivité, les objectifs, le niveau d'ambition visé, et les actions retenues dans le PCAET.

2.5 L'analyse des effets probables du PCAET

Cette analyse est présentée sous forme d'un tableau croisant pour chaque axe stratégique les actions avec les thèmes de l'environnement et indique pour chacune par un code couleur les effets attendus classés en « très favorables », « *a priori* favorables » ou « sans incidences notable ».

La possibilité de réduction des consommations finales d'énergie se limite à l'évaluation de l'écart, par secteur, entre d'une part la prolongation de la tendance observée entre 2008 et 2015 pour le territoire et d'autre part les trajectoires régionales et nationales de réduction des consommations d'énergie finale. L'évaluation environnementale ne permet pas de mettre en évidence les gains attendus du fait de la mise en œuvre du programme d'action.

La MRAe recommande à la collectivité de préciser les résultats attendus en terme de réduction des gaz à effet de serre.

L'évaluation d'incidences Natura 2000 fait l'objet d'un développement particulier qui argumente l'absence d'effets potentiels notables de la mise en œuvre du programme d'action par rapport à la zone spéciale de conservation (ZSC) « Forêt, étang de Vioreau et étang de a Provostière » compte tenu notamment de la faible surface du site (5 000 m²) qui concerne le territoire. La conclusion du dossier sur l'absence d'effet significatif du projet de PCAET sur l'état de conservation du site Natura 2000 n'appelle pas d'observation de la MRAe.

L'analyse des « conséquences sur la ressource en eau » aurait dû également porter sur le captage de Soulvache qui alimente la distribution en eau potable d'une grande part du territoire et qui présente une grande fragilité.

L'absence de prise en compte de projections démographiques telles que définies par le projet de SCoT dont l'élaboration est concomitante est à relever.

La MRAe recommande de réinterroger les objectifs du PCAET, au regard des évolutions démographiques telles que définies par le projet de SCoT.

2.6 Les mesures de suivi

Le dispositif propose 3 niveaux d'indicateurs : indicateurs attachés aux résultats attendus pour les 15 « actions », indicateurs environnementaux complémentaires pour certaines de ces 15 actions et indicateurs de suivi pour évaluer l'avancement des 36 opérations. Le projet propose pour chacune des 15 actions une série d'indicateurs de suivi des effets de la mise en œuvre du PCAET et propose des indicateurs complémentaires pour suivre d'autre dimensions environnementales susceptibles d'être affectées.

Le choix des indicateurs n'est pas justifié et ces derniers ne sont pas toujours pertinents par rapport aux enjeux auxquels le PCAET doit répondre. Ainsi, le dispositif d'évaluation ne constitue pas à ce stade un réel outil de pilotage pour la mise en œuvre et l'efficacité du PCAET. Les indicateurs retenus décrivent une situation (exemple pour l'action 4-6 : « nombre d'entreprises engagés sur l'économie circulaire ») et non un état d'avancement

(« Pourcentage des entreprises engagés sur l'économie circulaire »). Le nombre d'indicateurs pourrait également être réduit.

Pour définir certains d'entre eux, la collectivité aurait également utilement pu s'appuyer sur les indicateurs proposés par ailleurs au SCoT et ainsi faire le lien entre les documents, en particulier pour ce qui concerne la consommation et l'artificialisation des sols, et les espaces naturels au regard de leur rôle de séquestration du carbone. La même remarque vaut pour la question de l'adaptation au changement climatique

Des indicateurs seraient utiles par rapport aux préconisations en matière d'adaptation au changement climatique et à la création de retenues collinaires sur le paysage et milieux naturels (zones humides).

Le suivi de la mise en œuvre du PCAET se fonde sur un outil informatique de suivi des nombreux indicateurs de résultats pour les 15 actions. Les tableaux consacrés à ces indicateurs gagneraient à rappeler les valeurs d'état zéro telles qu'elles résultent du diagnostic et de l'état initial, à identifier les sources mobilisées pour les renseigner et les acteurs en charges de leur alimentation (maîtres d'ouvrages, référents techniques, rôle de chacun), et à définir les valeurs cibles.

Bien que l'influence du changement climatique sur la santé et le bien être des habitants soit évoquée, l'évaluation environnementale aborde peu les impacts sanitaires et ne propose pas d'indicateurs pour cette thématique.

Plus de la moitié des actions sont portées avec ou par des partenaires de la collectivité qu'il serait pertinent d'associer au pilotage du plan. De même, compte-tenu de l'importance des actions de communication et de sensibilisation, le conseil de développement pourrait utilement participer au comité de pilotage du PCAET.

Les éléments chiffrés de suivi des émissions du territoire devront être rendus compatibles avec la méthodologie cadastrale d'inventaire, et pourront ainsi plus facilement être communiquée par l'observatoire ligérien de la transition énergétique et écologique (anciennement DROPEC).

Une évaluation prospective, aux échéances réglementaires, des effets des actions prévues sur l'évolution des émissions de GES et de polluants atmosphériques faciliterait la construction d'un plan d'actions en cohérence avec les ambitions de la collectivité.

La MRAe recommande de mieux justifier le choix et de définir précisément les indicateurs retenus au regard des ambitions affichées dans le PCAET.

2.7 Le résumé non technique

Le résumé non technique est produit en fin de rapport environnemental. Sur la forme, il apparaît de compréhension accessible pour le public, il reprend de manière synthétique l'ensemble des éléments du rapport. Tout comme ce dernier, il n'aborde pas non plus le sujet des solutions de substitution raisonnables envisagées.

2.8 Les méthodes

Le dossier évoque le recours à une méthode non cadastrale pour établir son diagnostic, alors même que le décret relatif à l'élaboration et au contenu des PCAET impose cette méthode cadastrale afin de permettre d'agrèger l'ensemble des données des EPCI du

territoire national et ainsi être en mesure de rendre compte aux niveaux communautaire et international des engagements pris par la France. Le dossier ne justifie pas les raisons pour lesquelles un choix de méthode différent a été opéré. Le document relatif à la stratégie territoriale met d'ailleurs lui-même l'accent sur les effets de l'emploi de la méthode non cadastrale en matière d'évaluation des GES dans la mesure où il indique page 10 « *Les objectifs choisis par la communauté de communes pour la période 2018–2023 conduisent à des effets inférieurs aux objectifs nationaux 2020 et 2030 du fait notamment de la traversée du territoire par un trafic routier de transit notamment la voie express Nantes–Rennes qui ne dépend pas du territoire* ».

L'évaluation des émissions de GES et celle de la consommation énergétique finale sont établies selon la méthode « bilan carbone de l'ABC ». Le choix du recours à l'outil bilan carbone est à justifier compte tenu de l'existence d'autres méthodes disponibles et compte tenu des données BASEMIS du DROPEC communiquées par les services de l'État à la collectivité. Les comparatifs aux références nationales et régionales mentionnées sont à expertiser ;

La MRAe recommande de justifier la méthode retenue pour le diagnostic des émissions de gaz à effet de serre, et d'apporter la preuve de la cohérence de ses résultats avec la méthode cadastrale telle que prévue au décret d'application des PCAET.

3 Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PCAET

3.1 Stratégie territoriale

La stratégie territoriale fait état des principaux objectifs par domaine auxquels doit répondre la collectivité au travers de son PCAET :

- réduction des émissions de gaz à effet de serre : progrès à poursuivre sur l'agriculture, l'industrie, et le transport (principalement les déplacements de personnes) ;
- séquestration du CO₂ : préserver et renforcer la capacité de stockage du CO₂ sur le territoire liée aux prairies permanentes, au bocage, aux bois et forêts ;
- maîtrise de la consommation d'énergie : progrès à poursuivre sur l'industrie, l'habitat et le transport ;
- production d'énergies renouvelables : le territoire est en avance sur les objectifs nationaux et régionaux ; s'il est exploité, le potentiel net permettra au territoire de compter parmi les plus avancés en France ;
- qualité de l'air : progrès à poursuivre sur l'agriculture et l'industrie ;
- vulnérabilité aux aléas climatiques : anticiper la baisse de la disponibilité de l'eau qui pourrait pénaliser le secteur agricole, et les inondations liées aux événements climatiques intenses.

La formulation des actions est très « générique » (ex « stimuler la performance environnementale des acteurs économiques ») et la présentation des axes stratégiques est explicitée principalement au travers de la présentation des 36 opérations. Ce choix de présentation rend peu explicite l'articulation des objectifs par domaine avec le programme d'actions qui présente les actions une à une.

Pour le secteur agricole, le PCAET vise le maintien aux volumes actuels des émissions de GES, des émissions de polluants atmosphériques et de consommation d'énergie finale.

Compte tenu du poids que représente ce secteur, ces objectifs interdisent au territoire un objectif global de gains significatifs, en cohérence avec la stratégie nationale bas-carbone. Le diagnostic explique l'importance du cheptel comme origine des émissions de GES « non énergétiques », mais ne donne aucune justification pour ce qui concerne les polluants atmosphériques.

Par ailleurs, la vulnérabilité des exploitations agricoles aux changements climatiques devrait trouver une déclinaison plus importante dans le projet de PCAET.

Le développement de la production des énergies renouvelables ne s'appuie que sur la seule filière éolienne alors qu'un potentiel a été identifié pour la méthanisation (300 Gwh, soit la moitié du potentiel éolien) et pour le solaire photovoltaïque (200 Gwh). L'action visant à « couvrir 100 % de l'électricité consommée sur le territoire par de la production locale d'EnR » ne peut être réalisée avec la filière éolienne pour unique objectif opérationnel (stratégie territoriale p. 13). Par ailleurs, la collectivité a axé sa stratégie sur le développement des énergies renouvelables sans toutefois l'inscrire dans son plan d'actions.

Les énergies renouvelables ne sont en effet pas évoquées au programme d'actions. En effet, les 3 opérations qui correspondent à l'axe stratégique « développer les énergies renouvelables » (opérations 7-1, 7-3, 7-4) ne sont constituées que par des actions de sensibilisation/communication¹⁰.

L'implication de la collectivité dans le développement d'un réseau de chaleur et d'une chaufferie biomasse est tout particulièrement à signaler. Cependant, l'objectif de développement des réseaux de chaleur est limité au seul maintien de l'existant.

Des objectifs en matière d'émission de polluants atmosphériques doivent être définis.

La plupart des actions sont prévues pour 2018, et pour les calendriers de conduite des actions les délais ne vont pas au-delà de 2021 : le plan d'actions devrait viser une inscription dans une durée plus importante.

Seules 13 des actions ont un coût identifié et pour certaines de façon partielle (mise en œuvre du PLH : pas d'estimation de l'engagement de la collectivité au-delà de l'étude d'élaboration. Le budget alloué à la politique énergie-climat semble ne pas être suffisant au regard du plan d'actions présenté et des ambitions de la collectivité (« faire de la transition énergétique une opportunité pour l'optimisation budgétaire... »). Le Programme Alimentaire Territorial est mentionné (opération 5-5) mais aucun budget ne lui est alloué spécifiquement.

Compte-tenu du grand nombre d'actions qui reposent sur le budget communication de la collectivité (plus de 25 % des actions), cette communication devant être ciblée et soutenue par une compétence technique dans le domaine de la transition énergétique, il devrait être établi un programme spécifique de communication.

La MRAe recommande d'inscrire le PCAET dans une vision à court, moyen et long terme, avec une échéance allant jusqu'à 2050, conformément à la stratégie nationale bas carbone.

3.2 Objectifs en matière d'émissions de gaz à effets de serre

La possibilité de réduction des émissions de GES se limite à l'évaluation de l'écart, par secteur, entre d'une part la prolongation de la tendance observée entre 2008 et 2015

10 Il pourrait être envisagé par exemple une orientation pour la production d'EnR solaire photovoltaïque pour les surfaces de toiture importantes.

pour le territoire et d'autre part les trajectoires régionales et nationales de réduction des GES ; elle ne tient pas compte du contexte du projet.

Les objectifs relatifs aux émissions de GES manifestent une contribution insuffisante aux documents de planification régionaux et nationaux (SRCAE, SNBC). Le dossier n'explique pas les hypothèses qui ont conduit à définir « la trajectoire suivant le programme d'actions ».

La limitation des émissions de GES (p. 10) programme un écart de plus en plus important dans le temps avec les objectifs nationaux (a contrario, en matière de maîtrise de la consommation finale d'énergie, présenté p.12, l'évolution est plus favorable au niveau de la communauté de communes de Châteaubriant – Derval qu'au niveau national)

Dans le domaine de l'agriculture, la collectivité mise sur l'adaptation au changement climatique (opération 4-2 : sensibilisation de la profession agricole à la qualité de l'air ; opérations 3-2 et 7-2 : plantation de haies, agroforesterie ; opération 5-5 : conforter le salon cuisine et saveur et projet alimentaire territorial en projet pour accompagner la population vers une alimentation équilibrée) et la réduction des consommations énergétiques (opérations 4-1 : échanges parcellaires ; opération 4-2 : bilans énergétiques des exploitations) pour n'atteindre qu'un objectif de maintien des émissions de GES pour le secteur agricole.

Par ailleurs les actions de « réduction des consommations d'énergie dans les exploitations agricoles » ne contribueront pas significativement à la réduction des émissions des GES lié à ce secteur. En effet le poids relatif des émissions d'origine énergétique n'est pas prépondérant comparé à celui des émissions d'origine non énergétiques (méthane entérique), ni de polluants atmosphériques (ammoniac).

En matière de déplacements, les actions proposées restent relativement centrées sur les compétences communautaires, pas de recensement et de suivi du déploiement des bornes de recharges.

3.3 Objectifs en matière de polluants aériens

Le projet de PCAET n'analyse pas l'origine des polluants par secteur, ni les possibilités de réduction des polluants atmosphériques sur le territoire.

Dans le domaine de l'agriculture, la collectivité prévoit des consommations énergétiques et des émissions de polluants atmosphériques (NH3) à hauteur de ce qu'elles sont actuellement (stratégie territoriale : graphiques p. 10, p. 12 et tableau p. 14). Cet objectif devrait être plus ambitieux et l'engagement de la collectivité plus manifeste pour accompagner le monde agricole dans sa mutation (cf. diagnostic pp. 45 à 51) ;

3.4 Adaptation au changement climatique

Dans le domaine de habitat, on relèvera l'action 5-1 consistant à « élaborer et mettre en œuvre un PLH contribuant à la lutte contre la précarité énergétique ». La nécessité de réhabilitation de l'habitat pour le rendre moins consommateur d'énergie ne devrait pas viser que les ménages modestes mais tout le parc ancien. Il n'y a pas, sur le territoire, de Conseil en Energie Partagé. Le seul soutien aux « propriétaires de logements anciens à revenus modestes » sera insuffisant pour favoriser la rénovation énergétique du parc de logements anciens. En particulier, il serait souhaitable qu'un bilan d'activités de la Maison de l'Innovation, de l'Habitat et du Développement Durable soit établi pour

identifier les moyens d'accompagner un plus grand nombre de réhabilitations énergétiques, par exemple avec l'intégration d'un Conseil en Energie Partagé.

D'une manière plus globale, le programme d'actions devrait être approfondi en particulier pour détailler les actions 3-1 (mise en œuvre du SCoT) et 3-2 (prise de la compétence GEMAPI¹¹). La prise de compétence GEMAPI en elle-même ne peut constituer une action. Il s'agira d'explicitier les actions concrètes qui seront portées au travers du SCoT (mesures en matière de développement du stockage de CO₂? d'énergies renouvelables ?...) et les objectifs que se fixe la collectivité par sa prise de compétence et les moyens qu'elle compte mettre en œuvre pour les atteindre.

Certaines actions visent les populations défavorisées, cependant l'évaluation environnementale n'évoque pas comment le PCAET aborde globalement les pressions plus fortes liées au changement climatique sur les publics isolés ou vulnérables.

3.5 Biodiversité

Le rapport s'appuie largement sur les orientations du SCoT pour justifier d'une bonne prise en compte des enjeux en matière de biodiversité et des milieux naturels.

Ainsi ce document de planification urbaine a notamment pour obligation de prendre en compte le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et d'identifier à son échelle les réservoirs de biodiversité et corridors écologiques à protéger. Cette préservation doit notamment se faire au travers d'une maîtrise de la consommation d'espace naturels et agricoles par rapport aux enjeux de développement démographique et économique qui vont nécessiter des besoins de foncier. Le PCAET reprend à son compte les orientations principales du projet de SCoT mais sans que le dossier n'apporte d'éléments chiffrés. Aussi l'évaluation de cet aspect revêt une importance toute particulière dans le cadre du projet de SCoT récemment arrêté et sur lequel la MRAe aura également à émettre un avis.

En conclusion générale sur la prise en compte de l'environnement :

la MRAe recommande à la collectivité de réajuster le niveau d'ambition de son PCAET, et de mobiliser des leviers d'action plus efficaces, y compris existants, que ce soit sur les enjeux agricoles, sur les déplacements, et le niveau de pollutions atmosphériques. A cet égard, elle préconise de mieux articuler le PCAET avec les objectifs fixés dans le SRCAE, et cela dans la perspective du futur SRADET des Pays-de-la-Loire.

Nantes, le 16 avril 2018

La présidente de la MRAe des Pays-de-la-Loire,
présidente de séance,



Fabienne ALLAG-DHUISME

11 Gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations