



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 NANTES MÉTROPOLE (44)**

n°MRAe 2018-3157

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe¹ des Pays-de-la-Loire a donné délégation à sa présidente en application de sa décision du 28 juin 2016 portant exercice de la délégation prévue à l'article 17 du décret n°2015-1229 du 2 octobre 2015 modifié relatif au CGEDD, pour statuer sur la demande d'avis sur le projet de plan climat air énergie territorial (PCAET) de Nantes métropole (44), les membres ayant été consultés le 18 juin 2018.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, le délégataire cité ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays-de-la-Loire a été saisie par la présidente de Nantes Métropole pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 3 avril 2018.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 122-17 du code de l'environnement, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-21 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 10 avril 2018 :

— le délégué territorial de l'agence régionale de santé de Loire Atlantique dont la réponse en date du 24 mai 2018 a été prise en compte ;

— La préfète de la région Pays-de-la-Loire, préfète de la Loire Atlantique.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe[et sur le site de la DREAL]. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

1 *Mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).*

Synthèse

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale du plan climat air énergie territorial (PCAET) de Nantes métropole.

Pour Nantes Métropole, la mise en forme d'un PCAET s'impose en application de la loi relative à la transition énergétique et à la croissance verte d'août 2015. Cette élaboration a coïncidé avec l'organisation d'un « Grand Débat Transition Énergétique » que la collectivité avait programmée parallèlement (programme d'action Cit'ergie adopté en octobre 2015), et alors même que sont conduites des actions et des études en continu pour affiner les politiques de la collectivité.

Cette visibilité donnée dans la durée, au travers du Grand Débat, à la transition énergétique, est particulièrement importante pour affirmer cet enjeu comme axe fort de la politique territoriale de Nantes Métropole. Elle est aussi très pertinente pour sensibiliser la population et partager la problématique avec un spectre large de parties prenantes (citoyens, associations, acteurs économiques et sociaux...). Elle constitue une avancée très significative et positive de la collectivité en ce domaine.

Nantes Métropole a construit son PCAET autour des résultats de ce Grand Débat (« feuille de route transition énergétique »), en adaptant la structuration de son précédent plan climat énergie territorial (PCET), mais sans s'inscrire complètement dans le cadre qui lui était assigné sur le plan méthodologique et réglementaire.

Le rapport environnemental joint au dossier, évoque des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre réalistes et en ligne avec l'esprit de la loi de transition énergétique pour la croissance verte. Il souligne néanmoins que, en raison notamment du caractère provisoire des éléments du PCAET mis à sa disposition, la démarche d'évaluation est inaboutie, se traduit par des marges d'incertitude, et ne permet pas une approche quantifiée de certains effets du plan.

Il constate en outre que l'objectif global de réduction des émissions de GES n'est pas décliné, à ce stade, selon les différents postes d'émissions. Aussi la MRAe recommande-t-elle que soient précisés les objectifs en matière de réduction des GES liés à la production d'énergie, à la consommation finale d'énergie, et à la réduction de la consommation énergétique des bâtiments.

La mise en évidence des points forts du plan et de ses insuffisances s'avère en conséquence partielle, et *in fine* ne permet pas à la MRAe d'apprécier pleinement la portée de ses ambitions et sa réelle valeur ajoutée pour la transition énergétique et la lutte contre le changement climatique.

La MRAe recommande de compléter le dossier soumis à consultation publique par l'exposé de la manière dont il entend prendre en compte les remarques formulées par le rapport environnemental et la présentation d'une évaluation environnementale consolidée en conséquence.

Elle fait par ailleurs d'autres recommandations précisées dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

Le présent avis de la MRAe porte sur l'évaluation environnementale du projet de plan climat air énergie territorial (PCAET) de Nantes Métropole (44), arrêté par la collectivité le 16 février 2018. 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 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 ainsi 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 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'actions 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.

1 Contexte, présentation du PCAET et enjeux environnementaux

1.1 Contexte de l'élaboration du PCAET

2 Les PCAET étant dorénavant sans recouvrement sur le territoire (contrairement à la situation antérieure où deux PCET pouvaient être établis sur le même 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))

Le territoire de Nantes métropole, sur lequel porte le PCAET objet du présent avis regroupe 24 communes sur 52 336 hectares, et totalise environ 630 000 habitants (données 2015, diagnostic du plan local d'urbanisme métropolitain - PLUm).

Nantes métropole figurait précédemment parmi les collectivités soumises à l'élaboration un plan climat énergie territorial (PCET). La démarche PCET avait été initiée en 2007 (définition d'une feuille de route adoptée en conseil communautaire du 9 mars 2007), et un programme d'actions correspondant à un plan climat de seconde génération⁸ avait été mis en œuvre à partir de 2010.

L'élaboration du PCAET de Nantes métropole a été menée parallèlement à celles du Plan local de l'habitat (PLH) adopté en conseil communautaire le 22 juin 2018, du plan local d'urbanisme métropolitain (PLUm) et du plan de déplacements urbains (PDU), ces deux derniers étant soumis également à évaluation environnementale. Le PDU a fait l'objet de l'avis 2018-3053 de la MRAe, en date du 18 mai 2018. Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) Nantes-Saint-Nazaire a été approuvé le 19 décembre 2016 et est exécutoire depuis le 21 février 2017. Ce schéma a lui-même fait l'objet d'une évaluation environnementale et d'un avis de l'autorité environnementale (Ae) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) en date du 20 juillet 2016.

L'élaboration du projet de plan climat air énergie territorial (PCAET) a donné lieu à une évaluation environnementale en application des articles L122-4 et R122-17 du code de l'environnement (rapport final de février 2018 rédigé par EY).

1.2 Contenu du PCAET

Le dossier est constitué de la délibération de la collectivité et de son "annexe" technique qui constitue le PCAET, du bilan gaz à effet de serre (GES) de la collectivité (patrimoine et services) et du rapport d'évaluation environnementale.

Formellement, le diagnostic réalisé ne comporte pas les éléments attendus tant sur les thématiques classiques (consommations d'énergie, émissions de GES et de polluants atmosphériques) que sur les thématiques nouvelles (valorisation des potentiels d'énergie de récupération, développement du potentiel de séquestration du CO₂, développement des productions biosourcées à usages autres qu'alimentaires, développement des réseaux de chaleur et de froid, développement des possibilités de stockage des énergies, optimisation des réseaux de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur).

Le PCAET lui-même est structuré en 2 parties : l'une traitant du volet atténuation, l'autre du volet adaptation. Il s'inscrit en cela dans la continuité du cadre stratégique du PCET adopté par la collectivité en 2007. C'est le sens de l'introduction (« *des plans d'actions évolutifs* »), qui fait état des différentes étapes de l'engagement de la collectivité dans la lutte contre le changement climatique et inscrit le PCAET dans une dynamique : « *Au fur et à mesure de la consolidation de son PCAET, Nantes Métropole présentera les résultats obtenus, les nouveaux engagements pris pour partager son expérience avec les acteurs du territoire et les autres collectivités* ».

Le cœur de la première partie, consacrée à l'atténuation, s'attache à une présentation de « la phase de concertation : le Grand Débat Transition Énergétique » (partie 3, pages 17 à 20) et à celle du « Plan d'actions : la feuille de route transition énergétique », articulé en

8 La loi du 12 juillet 2010 Grenelle II articles 75 et 77 introduit deux nouvelles typologies de PCET obligatoires ou volontaires. La démarche engagée en 2007 par la collectivité parallèlement aux débats du Grenelle de l'environnement et par anticipation des textes avait nécessairement dû être adaptée par rapport au cadre légal finalement adopté en 2010.

trois « orientations stratégiques ».

L'engagement de Nantes Métropole dans une politique Air-Énergie-Climat se traduit par des investissements réguliers, la conduite d'une politique de déplacements volontariste et le PCAET s'inscrit dans la continuité de cette politique conduite depuis le milieu des années 2000. L'organisation du Grand Débat Transition Énergétique a marqué une importante avancée de la collectivité pour favoriser l'appropriation de cette problématique par les acteurs du territoire (citoyens, associations, socio-professionnels...).

Le plan d'actions « atténuation » du PCAET s'organise selon 3 orientations stratégiques (p. 21) :

OS 1- Faire ensemble : La métropole, les acteurs et les citoyens expérimentent

OS 2- Améliorer le quotidien des habitants sur le logement et la mobilité

OS 3- S'appuyer sur les ressources locales

Le plan d'actions "atténuation" est constitué de 33 actions et 12 actions reprises du plan de protection de l'atmosphère (PPA) de Nantes – Saint Nazaire adopté le 13 août 2015.

Le plan d'actions "adaptation" résulte d'un choix stratégique de planification et de priorisation (pp. 62-65), il s'articule en 2 objectifs stratégiques :

OS 1- Mieux vivre avec un climat plus chaud

OS 2- Se préparer à de nouveaux types d'évènements climatiques extrêmes

Le volet "adaptation" est très structuré et près de 80 actions sont mentionnées dont les 2/3 sont "engagées" ou "envisagées".

La MRAe relève que faute de comporter toutes les dispositions prévues par les textes, le PCAET présente un niveau de traitement hétérogène des différents enjeux environnementaux vis-à-vis desquels il est attendu⁹.

1.3 Principaux enjeux relevés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux sont :

- la réduction des émissions de gaz à effets de serre qui constitue l'un des objectifs principaux des PCAET ;
- l'adaptation au changement climatique ;
- la réduction de la pollution atmosphérique et des risques sanitaires associés ;
- les éventuels impacts sur la biodiversité et le paysage induits par la modification de l'usage des sols.

9 L'article R. 229-51 du code de l'environnement stipule que les objectifs stratégiques et opérationnels du PCAET portent au moins sur les domaines suivants : 1° Réduction des émissions de gaz à effet de serre ; 2° Renforcement du stockage de carbone sur le territoire, notamment dans la végétation, les sols et les bâtiments ; 3° Maîtrise de la consommation d'énergie finale ; 4° Production et consommation des énergies renouvelables, valorisation des potentiels d'énergies de récupération et de stockage ; 5° Livraison d'énergie renouvelable et de récupération par les réseaux de chaleur ; 6° Productions biosourcées à usages autres qu'alimentaires ; 7° Réduction des émissions de polluants atmosphériques et de leur concentration ; 8° Evolution coordonnée des réseaux énergétiques ; 9° Adaptation au changement climatique. Ils doivent être déclinés aux échéances 2021-2026-2030-2050 pour huit secteurs d'activité.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

Le dossier du projet de PCAET comporte un rapport intitulé « Évaluation environnementale stratégique du PCAET de Nantes Métropole ».

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

L'évaluation environnementale est claire, et expose en toute transparence les lacunes du document qui ont pesé sur la démarche d'évaluation. La MRAe souligne l'effort réalisé par le rapport pour tirer le meilleur parti d'éléments provisoires mis tardivement à sa disposition.

Daté du 6 février, le rapport indique en effet qu'il a été établi sur la base des éléments constitutifs du projet de PCAET communiqués par Nantes Métropole à l'évaluateur le 19 janvier 2018. De ce fait, l'évaluation réalisée apparaît avoir été effectuée a posteriori et non pas ex-ante, sans pouvoir jouer son rôle d'aide à la décision.

2.1 **Articulation avec d'autres plans ou programmes**

Le rapport liste l'ensemble des plans et schémas concernés et les principes d'articulation que le PCAET doit respecter.

Il rappelle les objectifs introduits dans la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), la stratégie nationale bas carbone (SNBC), la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC).

Le rapport environnemental indique que « *les objectifs globaux de réduction des émissions de GES présentés dans le PCAET semblent à la fois réalistes compte tenu de la trajectoire amorcée sur la période 2003-2016, et en ligne avec l'esprit de la LTECV* » et que « *les actions proposées sont en ligne avec la SNBC* ».

Toutefois il souligne (cf. pages 14 et 90) que, en raison notamment du caractère provisoire des éléments du PCAET sur lesquels elle a travaillé, la démarche d'évaluation n'a pu être correctement aboutie, se traduit par des marges d'incertitude et ne permet pas une approche quantifiée de certains effets.

Il constate en outre que l'objectif global de réduction des émissions de GES n'est, à ce stade, pas décliné selon les différents postes d'émissions (absence d'objectifs de réduction des GES liés à la production d'énergie, à la consommation finale d'énergie, et à la réduction de la consommation énergétique des bâtiments).

La MRAe recommande de préciser les objectifs en matière de réduction des GES liés à la production d'énergie, à la consommation finale d'énergie, et à la réduction de la consommation énergétique des bâtiments.

En application de l'article L 229-26 du code de l'environnement, le PCAET de Nantes métropole doit être compatible avec le SRCAE des Pays de la Loire approuvé par arrêté du préfet de région le 18 avril 2014. Le rapport se contente de rappeler que ce schéma comporte 29 orientations, sans les détailler, et de lister les trois principaux objectifs, mais sans établir le lien avec les objectifs du PCAET de façon explicite, pour conclure sur l'absence de contradiction des orientations.

Il indique également que le SRCAE a vocation à terme à être intégré au SRADDET en cours d'élaboration. Par conséquent, l'articulation vis-à-vis de ce dernier sera à examiner postérieurement, le cas échéant lors du bilan mi-parcours du PCAET dans 3 ans.

Le territoire métropolitain est concerné par le plan de protection de l'atmosphère (PPA) Nantes-Saint Nazaire dont le PCAET reprend à son compte les actions.

En ce qui concerne le SCoT de la métropole Nantes-Saint Nazaire que le PCAET se doit de prendre en compte, le rapport n'apporte pas d'éléments éclairants, notamment pour apprécier comment le PCAET a intégré les données résultant des perspectives d'évolution démographiques, de développement d'activités et de la consommation d'espace. Le rapport d'évaluation se limite à un exposé des 5 lignes directrices principales du SCoT sans davantage de développement. Il en résulte un exercice très partiel.

Le rapport ne précise pas les éléments du PCAET à prendre en compte par le PLH récemment adopté par conseil communautaire et les PDU et PLUm en cours de finalisation. Leur établissement simultané est *a priori* un gage de la cohérence d'ensemble qu'il serait intéressant de valoriser. Or, dans la mesure où la version actuelle du PCAET soumise à la MRAe est une version qui présente aujourd'hui des manques importants, qui pourrait significativement évoluer avant son approbation, la capacité du projet de PLUm arrêté par Nantes métropole à le prendre en compte se pose.

La MRAe recommande :

- ***de compléter l'analyse de l'articulation du PCAET avec le SRCAE et le SCoT,***
- ***de présenter les éléments de cohérence recherchés entre le PCAET, le PDU, le PLUm et le PLH récemment adopté par le conseil communautaire***

2.2 Analyse de l'état initial

L'état initial a été établi sur la base de 9 thématiques qui apparaissent pertinentes au regard de la nature du plan et des composantes de l'environnement sur lesquelles il est susceptible de produire des effets à savoir :

- contribution au changement climatique ;
- qualité de l'air et santé humaine ;
- adaptation au changement climatique ;
- gestion de l'eau ;
- risques naturels et technologiques ;
- utilisation et pollution des sols ;
- biodiversité ;
- paysages et patrimoine ;
- nuisances.

Au sein de la partie consacrée à l'articulation avec les autres plans programmes, il est indiqué que des éléments d'état initial de l'environnement ont été mutualisés, notamment pour ce qui concerne le PLUm et le PDU.

Ainsi l'état initial, sans reprendre intégralement le travail effectué par ailleurs, présente les principaux éléments de synthèses qui ressortent de ces plans, ce qui contribue à ce

que l'on dispose d'une vue d'ensemble représentative et en adéquation avec le niveau d'exigence afférent à ce type de plan.

Le rapport met clairement en évidence que les émissions de gaz à effet de serre générées sur le territoire sont dues principalement au secteur routier (42 % du total des émissions en 2014), proviennent ensuite du secteur résidentiel (20 %), du secteur tertiaire (17 %) et du secteur industriel (16 %). Contrairement à ce qui est constaté à l'échelle régionale, le secteur agricole, à l'échelle de Nantes métropole, est très peu émetteur des GES.

De la même façon, le rapport met en évidence la prédominance du secteur routier dans les émissions d'oxydes d'azotes (73 % en 2017) et dans les émissions de particules fines (40 % en 2014) bien que celles-ci connaissent une baisse depuis 2003. La qualité de l'air est globalement considérée comme bonne et tend à s'améliorer. Toutefois le dossier souligne la nécessité d'une vigilance particulière vis-à-vis d'une partie de la population exposée à des dépassements de valeur limite pour les oxydes d'azote, du fait de la proximité avec les sources d'émissions. Il souligne aussi que 12 % de la population réside dans des zones où les niveaux de particules fines – PM10 – sont supérieurs au seuil de 20 µg/m³ en moyenne annuelle recommandé par l'organisation mondiale de la santé (OMS). Il indique également que cette tendance à l'amélioration de la qualité de l'air risque d'être contre balancée par les effets liés à l'accroissement démographique et des activités du territoire.

L'évaluation de la séquestration de carbone est présentée à partir des données régionales fournies par le DROPEC¹⁰ : l'utilisation des terres, leur changement et la forêt (UTCF¹¹). Le graphique proposé met en évidence un accroissement constant des surfaces forestières depuis 2008 faisant plus que compenser le total des émissions liées au changement d'utilisation des sols, au défrichement et aux récoltes. Cette tendance mériterait d'être davantage commentée car elle est contre-intuitive au regard du contexte très urbain du territoire et de sa dynamique de développement. Le rapport gagnerait ainsi à expliquer davantage les origines de l'accroissement forestier surprenant (résultat d'une action volontariste mise en œuvre dans le cadre de l'actuel PCET par exemple ou davantage lié à un développement spontané conséquence d'une certaine déprise agricole).

Le rapport présente l'estimation de la consommation d'énergie par secteur d'activités (industrie de l'énergie, industrie, tertiaire, résidentiel, agriculture, fret, déplacements) et sa répartition par source d'énergie (produits pétroliers, électricité, biomasse, réseau de chaleur, charbon, gaz naturel).

Il indique également les principales sources de production d'énergies renouvelables et de récupération du territoire qui représentaient en 2014 663 760 MWh¹², le bois énergie en représentant 55 % et la valorisation des déchets 26 %;

Il évalue pour chaque type d'énergie les potentiels de productions ; selon le cas ces évaluations résultent de la connaissance de projets en cours ou à venir, d'études ou sont établies sur la base de ratios nationaux en l'absence d'évaluation précise (c'est le cas pour ce qui concerne la mobilisation de l'énergie fatale). En ce qui concerne le potentiel

10 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 l'État, 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.

11 L'utilisation des terres, leur changement et la forêt est à la fois un puits et une source d'émission de CO₂, CH₄ et N₂O. L'UTCF couvre la récolte et l'accroissement forestier, la conversion des forêts (défrichement) et des prairies ainsi que les sols dont la composition en carbone est sensible à la nature des activités auxquelles ils sont dédiés (forêt, prairies, terres cultivées)

12 Soit de l'ordre de 5 % de la consommation d'énergie de la métropole, de 12 647 GWh.

géo-aérothermique, le dossier indique à la fois une valeur de 3,2 ktep/an et des gisements sous estimés mais sans expliquer davantage l'origine de cette incertitude.

Le rapport présente une analyse synthétique de la vulnérabilité du territoire aux effets du changement climatique. Il cite parmi ses sources l'étude de Nantes métropole réalisée en 2014. Celle-ci mériterait d'être intégrée dans son intégralité au dossier afin de permettre de mieux comprendre les enjeux et la synthèse qui en est proposée ici.

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

Si le PCAET est un plan dont la finalité est d'améliorer l'environnement sur les champs du climat, de la qualité de l'air et de l'énergie, il peut cependant potentiellement être source d'effets négatifs sur d'autres composantes de l'environnement. 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 et la plus-value attendue.

Le rapport environnemental ne présente pas de développement consacré aux perspectives d'évolution du territoire en l'absence de mise en œuvre de PCAET. Cependant, en conclusion de l'état initial, le rapport propose une présentation synthétique des niveaux de sensibilité et tendances d'évolutions relatifs à chacune des 9 thématiques traitées. Il en ressort qu'à l'exception des sujets de la qualité de l'air, de la santé humaine et des nuisances pour lesquelles la tendance d'évolution serait globalement stable, sur les sept autres items la tendance serait à la dégradation, mais sans en apprécier plus précisément l'ampleur. Il pourrait être proposé une évaluation quantifiée (sous forme de graphique par exemple) relative aux tendances évolutives des émissions de GES, de polluants atmosphériques, du stockage de carbone, de consommation énergétique.

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

La justification des choix d'axes stratégiques est expliquée dans le rapport d'évaluation environnementale (pages 67-68) : « *Les propositions issues du Grand Débat de la Transition Énergétique traduisent des sensibilités territoriales (...) reprenant les enjeux définis dans les documents de programmation nationale.* »

Le dossier indique que sur la base du « Grand Débat », les services de Nantes Métropole ont préparé une première « feuille de route » correspondant à la version actuelle du PCAET

L'évaluation réalisée apparaît avoir été effectuée *a posteriori* et non pas *ex-ante*, le rapport ne permettant pas de mettre en évidence un éventuel processus itératif d'évaluation, qui aurait pu peser dans les choix finalement opérés. Ceci explique notamment pour partie l'absence d'exposé des solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du plan, de leurs avantages et de leurs inconvénients au regard des objectifs à atteindre et des enjeux à satisfaire, et des motivations des choix. Il n'expose en effet que les choix et actions retenues et n'indique pas dans quelle mesure, pour les actions retenues, l'évaluation environnementale avait pu finalement apporter des évolutions.

La MRAe recommande de compléter l'évaluation environnementale en retraçant l'ensemble des solutions de substitutions et choix envisagés par les contributeurs

notamment dans le cadre du « Grand Débat » et les modalités des choix opérés par la collectivité.

La principale justification porte sur le choix de l'année de référence retenue, soit 2003. Le rapport prend pour argument le faible écart du niveau d'émissions de GES avec l'année 1990, date de référence au niveau national.

Par rapport aux actions engagées sur les champs du précédent PCET, le dossier gagnerait à justifier celles qui ont été reconduites, abandonnées, ou adaptées dans le cadre de la définition de l'actuel plan d'actions. Pour les nouvelles actions entrant dans le champ du cadre imposé au PCAET, là aussi il est attendu de développer l'argumentaire au regard du diagnostic et des objectifs du plan.

Par ailleurs, le rapport met clairement en évidence l'absence de prise en compte de l'enjeu lié au stockage d'énergie qui risque pourtant de contrarier certains aspects du PCAET.

2.5 L'analyse des effets probables du PCAET

Plus que l'analyse des effets probables de la mise en œuvre du plan d'action du PCAET, cette partie du rapport s'attache avant tout à rappeler ses grands objectifs et à présenter, pour certaines actions, les moyens, notamment financiers à mobiliser. C'est le cas en matière d'investissement en faveur de la mobilité durable ou en matière de rénovation thermique dans le résidentiel et le tertiaire.

Le rapport met également en évidence les difficultés à appréhender, à ce stade, certains effets inhérents aux politiques nationales, comme ce qui concerne l'évolution du parc automobile.

En toute transparence, le rapport met en évidence des effets négatifs potentiellement induits par la mise en œuvre de certaines actions du plan sur d'autres thématiques de l'environnement.

Bien que l'influence du changement climatique sur la santé et le bien être des habitants soit évoquée, l'évaluation environnementale n'aborde que partiellement les impacts sanitaires et ne propose pas d'indicateur dans ce sens. Certaines actions visent les populations défavorisées. Cependant l'évaluation environnementale n'évoque pas comment le PCAET aborde globalement les pressions les plus fortes liées au changement climatique sur les publics isolés ou vulnérables. Dans le cadre du troisième plan régional santé environnement (PRSE3), un axe de travail relatif au cadre de vie, à l'urbanisme et à la santé est développé. Par ailleurs, il serait utile de rappeler que la ville de Nantes, et la préfecture et Nantes Métropole ont signé un contrat local de santé (CLS) en 2012, avec un axe de travail sur l'environnement favorable à la santé. Actuellement un CLS de deuxième génération est en cours d'élaboration et permettra un approfondissement des collaborations sur ce sujet.

L'évaluation des incidences au titre de Natura 2000 fait l'objet d'un développement particulier qui argumente l'absence d'effet notable de la mise en œuvre du programme d'actions par rapport au réseau Natura 2000 qui concerne plusieurs sites sur le territoire de la métropole. Toutefois, cette partie souligne les limites de l'exercice conduit au niveau du plan, ce dernier ne pouvant garantir l'absence d'éventuelles incidences de projets précis visant à répondre aux objectifs du plan. A noter cependant que ces derniers ont vocation à faire l'objet d'une analyse spécifique dans le cadre de leur instruction pour assurer la prise en compte de leurs éventuels impacts vis-à-vis de Natura 2000.

A la suite de l'exposé des effets probables, le rapport présente sous forme de tableau, 14 mesures d'évitement, de réduction ou de compensation qui mériteraient d'être précisées et dont la mise en œuvre devra faire l'objet d'un suivi.

2.6 Les mesures de suivi

Le dossier renvoie aux dispositifs de suivi BASEMIS® d'une part et Cit'ergie d'autre part pour le suivi de la mise en œuvre du volet "atténuation" du projet de PCAET. Il serait nécessaire de rappeler sur quels indicateurs ces dispositifs portent et de les mettre en relation avec les différentes actions du plan. En revanche concernant le volet « adaptation », le PCAET n'aborde pas le dispositif de suivi envisagé.

Le rédacteur du rapport d'évaluation environnementale indique clairement qu'à ce stade d'avancement du projet de PCAET, aucune mesure de suivi relative aux effets du plan n'est encore complètement arrêtée. Il conviendrait de bien distinguer d'une part, les indicateurs de suivi de la mise en œuvre et de l'efficacité des mesures d'intégration, et d'autre part, les indicateurs d'état de l'environnement susceptibles notamment de permettre d'identifier des impacts négatifs non prévus.

Il en résulte donc une impossibilité d'appréciation de l'efficacité du dispositif visant à garantir l'atteinte des objectifs affichés et à suivre les effets du projet de PCAET sur l'ensemble des composantes de l'environnement.

La MRAe recommande à la collectivité de définir précisément le dispositif de suivi des effets de la mise en œuvre de son projet de plan sur les différentes thématiques environnementales.

2.7 Le résumé non technique

Le résumé non technique est produit en début de rapport environnemental. Sur la forme, il apparaît de compréhension accessible pour le public, et reprend de manière synthétique l'ensemble des éléments du rapport. Il présente toutefois les mêmes lacunes et manques que ce dernier.

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

La démarche d'élaboration s'est principalement attachée à la mobilisation des acteurs et de la population (préparation, organisation et animation du « Grand Débat Transition Énergétique ») et à la construction d'un plan d'actions partagé. En cela, la collectivité a montré son engagement pour animer et coordonner sur son territoire des actions dans le domaine de l'énergie, ce qui correspond bien au rôle de coordinateur de la transition énergétique prévu par la loi d'août 2015. « *Nantes Métropole doit porter le rôle d'accélérateur et de facilitateur du pouvoir d'agir des acteurs* » (OS1 p. 21)

Un paragraphe important est consacré à la présentation de la phase de concertation (pp.17 à 20).

Cette grande visibilité donnée à la transition énergétique dans la durée (sept mois) est particulièrement importante pour affirmer la transition énergétique comme axe de la politique territoriale de Nantes Métropole. Elle est aussi pertinente pour sensibiliser la

population (mobilisation, acceptabilité) et partager la problématique avec un spectre large d'acteurs (citoyens, associations, acteurs économiques et sociaux, etc.). La grande majorité des observateurs de la transition énergétique considère que la réussite de la transition réside en grande part dans des changements de pratiques, de modes de consommation et dans l'investissement privé (habitat, production d'énergies renouvelables). Ils accèdent ainsi la nécessité pour réussir la "transition", d'une mobilisation à toutes les échelles et en particulier aux plus locales (citoyens, quartiers, entreprises, etc.).

Nantes Métropole a signé avec l'ADEME en 2016 un contrat d'objectif territoire énergie climat (COTEC) et un contrat d'objectifs déchets économie circulaire (CODEC).

Nantes Métropole est engagée dans un processus de labellisation Cit'ergie et a obtenu le label en 2015. Il serait intéressant qu'un lien entre les deux démarches soit établi, tant pour le diagnostic que pour le plan d'actions. La collectivité pourrait présenter plus précisément les actions qu'elle conduit dans ce cadre et celles qui nécessiteront une poursuite.

La collectivité pourrait aussi utilement présenter le bilan de son actuel PCET (analyse des enseignements et des effets de son précédent plan d'actions).

Nantes Métropole est engagée de longue date dans des démarches tendant à maîtriser son empreinte écologique en particulier pour ce qui concerne les émissions de GES et de polluants atmosphériques : politique de gestion des déplacements urbains et développement des transports collectifs et des modes doux, politique de production d'énergies renouvelables, politique de développement urbain (habitat, urbanisme). Le projet de PCAET affiche une volonté de Nantes-Métropole en matière de transition énergétique qui continue d'être ambitieuse.

Ainsi la collectivité indique des objectifs relativement ambitieux de production d'énergie renouvelable multiplié par 3 d'ici 2030 et de réduction des émissions de gaz à effet de serre par habitant de 30 % d'ici 2020 et de 50 % d'ici 2030, mais dont la crédibilité nécessite d'être démontrée notamment au travers de la présentation d'objectifs chiffrés déclinés pour chacun des secteurs d'activité, conformément à la stratégie nationale bas carbone. Elle ne précise pas non plus d'objectifs en matière de réduction des GES liés à la production d'énergie, à la consommation finale d'énergie, à la réduction de la consommation énergétique des bâtiments. L'évaluation environnementale souligne par ailleurs que « *il ressort de ces analyses que la mise en œuvre des seules actions dont les impacts en matière de réduction d'émissions de GES ont été caractérisés pour le moment ne suffit pas à l'atteinte de l'objectif affiché par le PCAET pour 2030* ».

De manière plus générale, les lacunes relevées de manière générique par l'évaluateur sur la base des documents qui lui ont été transmis sont importantes :

- sur la forme (présentation non harmonisée des formats des volets adaptation et atténuation du plan),
- sur le fond (au regard du caractère provisoire du projet de PCAET soumis à l'évaluation environnementale, de l'absence d'objectifs de réduction des émissions de GES par type de postes d'émissions, de l'absence de démonstration de la satisfaction des objectifs par la mise en œuvre des actions, et de l'absence d'un dispositif de suivi consolidé).

Elles ne permettent pas à la MRAe d'apprécier pleinement la portée effective du projet présenté, en termes de cohérence interne et de gains effectivement à attendre sur l'ensemble des domaines à couvrir par un PCAET.

La MRAe recommande de compléter le dossier soumis à consultation publique par :

- ***l'exposé de la manière dont il entend prendre en compte les remarques formulées par le rapport environnemental ;***
- ***la présentation d'une évaluation environnementale consolidée en conséquence.***

Nantes, le 29 juin 2018
pour la MRAe des Pays-de-la-Loire
la présidente, par délégation

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Fabienne Allag-Dhuisme', with a horizontal line underneath.

Fabienne ALLAG-DHUISME