



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 du pays d'Ancenis (44)**

n°MRAe 2018-3226

Avis délibéré de la MRAe du 1 août 2018

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe¹ de la région Pays de la Loire, s'est réunie le 1^{er} Août 2018, dans le cadre d'une conférence téléphonique. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du PCAET de la communauté de communes du Pays d'Ancenis (44).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Thérèse Perrin, Odile Stefanini-Meyrignac, et en qualité de membre associé Vincent Degrotte.

Étaient excusés : Fabienne Allag-Dhuisme, Antoine Charlot

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 du Pays d'Ancenis pour avis de la MRAe, le dossier ayant été reçu le 2 mai 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 15 mai 2018 :

— le délégué territorial de l'agence régionale de santé de Loire Atlantique dont la réponse en date du 2 juillet 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 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 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. Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme 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 *Mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) désignée ci-après par MRAe*

Synthèse

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale du Plan Climat Air Énergie Territorial (PCAET) de la Communauté de communes du Pays d'Ancenis (COMPA). Cette entité compte 21 communes, regroupant un total de 67 500 habitants.

Pour cette collectivité, il s'agit du premier document de planification dans ce domaine. Il a été réalisé sur le périmètre de l'EPCI de 2016 qui a été modifié au premier janvier 2018 par l'intégration de l'ex-commune de Freigné (49). Un schéma de cohérence territoriale (SCoT) avait été préalablement élaboré et approuvé en 2014.

Le PCAET du Pays d'Ancenis nécessitera d'être actualisé en tenant compte de son nouveau périmètre.

Certains objectifs stratégiques et opérationnels en matière de renforcement du stockage carbone sur son territoire, de production d'énergies renouvelables, de réduction des émissions de polluants atmosphériques et de leur concentration ne sont pas encore définis à ce stade. De fait, il en résulte une réelle difficulté pour apprécier la pertinence du plan d'actions censé satisfaire à l'atteinte de ces objectifs.

Aussi, il est attendu de mieux démontrer l'adéquation entre les enjeux identifiés par la collectivité, les objectifs par secteur qui restent à préciser pour certains, le niveau d'ambition visé, et la hiérarchisation des actions retenues dans le PCAET.

En matière de réduction des émissions de gaz à effets de serre, la collectivité affiche sa volonté d'agir mais avec un niveau d'ambition encore mesuré présentant un écart par rapport aux objectifs régionaux et nationaux, même si sur certains aspects la collectivité a déjà engagé des actions positives qui sont à souligner. Au regard du contexte de fort développement du territoire au cours de la dernière décennie, l'objectif de réduction de 20 % de ses émissions de GES d'ici 2020 représente d'ores et déjà un défi. Cela renforce la nécessité de disposer d'un plan d'actions, aujourd'hui encore trop centré sur les compétences de la collectivité, mobilisant davantage de moyens, de partenaires et acteurs du territoire parties prenantes à un titre ou à un autre.

Les 32 actions du programme conduisent à plus d'une centaine d'indicateurs ce qui doit conduire la collectivité à une réflexion approfondie sur leur pertinence et en matière de modalité d'alimentation de ces indicateurs, d'organisation du pilotage et des moyens consacrés à la mise en œuvre et au suivi du plan.

La MRAe relève l'absence d'objectifs normalement attendus d'un PCAET et recommande à la collectivité d'examiner les différentes pistes d'améliorations identifiées à ce stade, à savoir notamment :

- définir un objectif de renforcement du stockage de carbone au regard du potentiel du territoire, dont l'évaluation mérite d'être affinée ;
- au-delà des enveloppes financières d'ores et déjà affichées pour faciliter le développement des énergies renouvelables, se doter de perspectives de développement des EnR quantifiées et justifiées au regard d'une évaluation des gisements à expliciter ;
- se fixer des objectifs de réduction des polluants atmosphériques et de leur concentration en cohérence avec les actions envisagées, dont certaines gagneraient à être précisées (secteur des transports par exemple).

L'ensemble des observations et recommandations de la MRAe est présenté 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 la communauté de communes du Pays d'Ancenis (44). 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 le SRCAE³ et le SRADDET⁴, traiter de l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre, 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.

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 ou plan local d'urbanisme intercommunal

1 Contexte, présentation du PCAET et enjeux environnementaux

1.1 Contexte de l'élaboration du PCAET

Le territoire de la communauté de communes du Pays d'Ancenis (COMPA), sur lequel porte le PCAET objet du présent avis regroupe 21 communes de l'est du département de Loire – Atlantique, à mi-chemin entre Nantes et Angers, et totalise un peu plus de 67 500 habitants (donnée INSEE 2015).

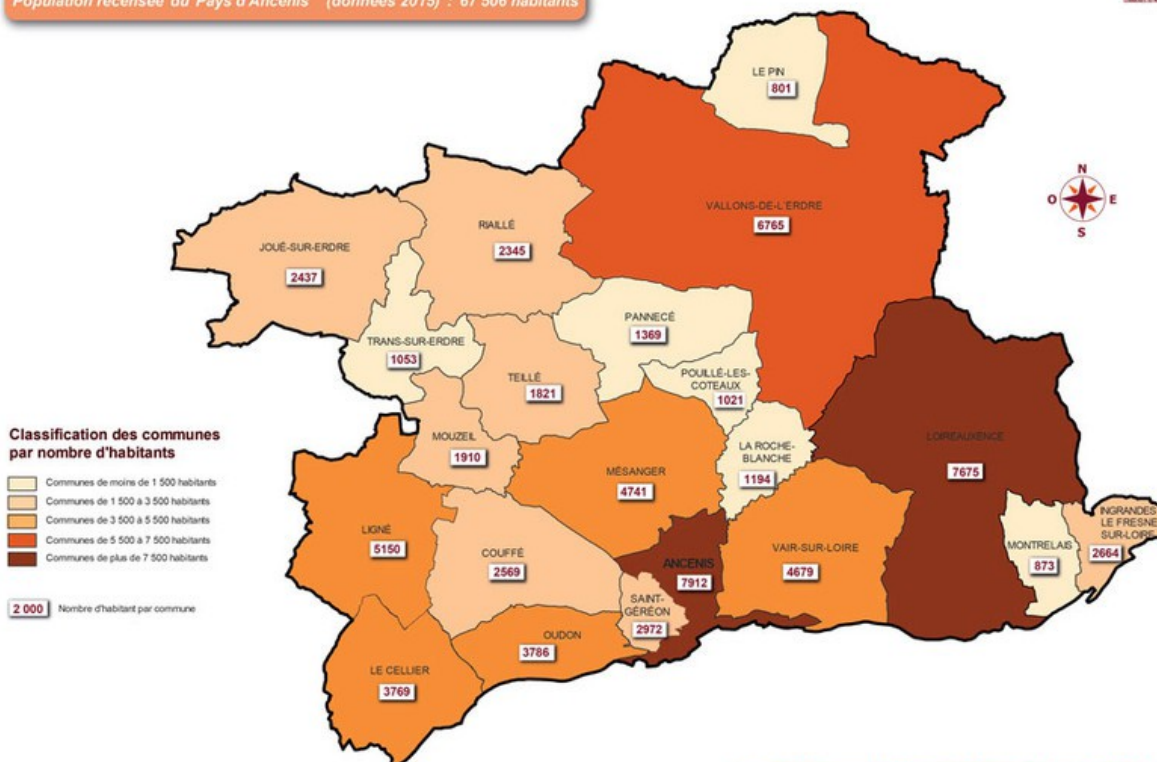
Répondant à l'obligation réglementaire, par délibération du conseil communautaire du 7 décembre 2012 la collectivité avait initié l'élaboration d'un plan climat énergie territorial (PCET). Alors que celui-ci n'était pas encore finalisé, la collectivité s'est trouvée confrontée à la nouvelle obligation d'élaborer un PCAET avant le 31 décembre 2016. Forte du travail engagé préalablement pour la préparation de son PCET, la collectivité avait adressé en décembre 2016 son PCAET adopté le 23 juin 2016 pour avis au représentant de l'État. Le 27 février 2017 monsieur le préfet de Région, préfet de Loire Atlantique adressait un courrier en réponse à la collectivité en lui indiquant que l'élaboration de ce plan était dorénavant soumise à l'obligation de réaliser une évaluation environnementale (décret 2016-1110 du 11 août 2016).

La collectivité s'est donc engagée dans l'évaluation environnementale en application des articles L122-4 et R122-17 du code de l'environnement de son plan arrêté en 2016.

Dans le cadre de la création de la commune nouvelle des Vallons-de-l'Erdre qui a regroupé 5 communes de la communauté de communes et intégré la commune de Freigné jusqu'alors située dans le département voisin de Maine-et-Loire, le périmètre de la COMPA s'est agrandi depuis le 1^{er} janvier 2018.

Population totale du Pays d'Ancenis (population légale au 1er janvier 2018)

Population recensée du Pays d'Ancenis (données 2015) : 67 506 habitants



Sources : © INSEE Recensement de la population 2015 - © IGN Bdtopo 49-44 - réalisation : COMPA, SIG, 01-2018

Communauté de communes du Pays d'Ancenis au 1^{er} janvier 2018 -
Source site internet de la COMPA

Il s'agit du premier exercice d'élaboration du PCAET par la collectivité sur la base du périmètre de 2016 (24 communes) ne tenant pas compte de l'intégration du territoire de l'ex commune de Freigné (49).

1.2 Contenu du PCAET

Le dossier adressé à la MRAe est composé de 4 documents à savoir :

- le plan climat air énergie territorial (juin 2016 mis à jour en avril 2018 sauf pour le périmètre) ;
- l'évaluation environnementale stratégique (mars 2018) en 3 tomes
 - . Tome 1 - État initial de l'environnement ;
 - . Tome 2- Évaluation environnementale stratégique ;
 - . Tome 3 - Résumé non technique.

La stratégie du projet de PCAET se développe autour de 3 axes déclinés en 31 actions.

Axe 1 : l'efficacité énergétique des bâtiments résidentiels et tertiaire

- . 4 actions sur le volet territorial
- . 1 action sur le volet « Patrimoine et Compétences »

Axe 2 : l'économie locale, de la production à la consommation

- . 8 actions sur le volet territorial
- . 1 action sur le volet territorial et sur « Patrimoine »
- . 1 action sur le volet territorial et sur « Compétences »
- . 1 action sur le volet « Patrimoine et Compétences »

Axe 3 : un aménagement du territoire et des transports durables

- . 9 actions sur le volet territorial
- . 6 actions sur le volet « Patrimoine et Compétences »

Une 32^e action est consacrée au pilotage, à la communication au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre du plan.

En préambule le plan rappelle les diverses démarches de planification engagées sur le territoire :

- un projet de territoire adopté en juin 2012
- un SCoT approuvé en 2014
- un second programme local de l'habitat (PLH) approuvé en février 2014 pour la période 2014-2020.

Il indique que le PCAET intégrera l'ensemble de ces éléments. Puis, concernant la démarche d'élaboration du PCAET, il précise qu'elle s'est appuyée sur l'aide d'un prestataire extérieur et qu'elle a pu bénéficier de l'accès aux données à l'échelle de son territoire par son adhésion à l'association Air Pays de la Loire. Pour définir sa stratégie, la communauté de communes a constitué un comité de pilotage multi - partenarial et transversal composé d'élus, de représentants des chambres consulaires, de la société

civile et de partenaires financiers et techniques (DDTM, DREAL, Région, ADEME et Air Pays de la Loire). Toutefois, le dossier ne fait pas état du nombre de réunions, de groupes de travail thématiques ni n'expose de manière détaillée la méthode de travail adoptée pour construire le plan avec les différents partenaires associés.

Une consultation du public a été organisée afin de compléter les données sur la base d'un questionnaire qui a donné lieu à 80 participations. Il est indiqué, en outre, que 220 propositions ont été produites par les habitants et les services de la COMPA, mais sans préciser comment cela s'est organisé ni connaître la part respective des réponses émises par les services et par les habitants. Les passages du PCAET aux pages 77 et 79 consacrés au rappel de la concertation avec les services d'une part et avec les acteurs du territoire d'autre part mériteraient d'être davantage développés pour apprécier pleinement le degré d'implication et de mobilisation. Le rappel du planning, page 16 de l'évaluation, pourrait être l'occasion de faire ressortir de façon plus détaillée les différentes étapes d'échanges, de réunions et de participation au sein des 3 phases qui se sont étalées de juillet 2014 à mai 2016.

1.3 Principaux enjeux relevés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux du PCAET sont ceux définis aux articles L.229-26 et R.229-51 et suivants du code de l'environnement, à savoir :

- la réduction des émissions de gaz à effets de serre ;
- 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'autres enjeux environnementaux, notamment ceux liés à la biodiversité et au paysage.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

En préambule du dossier, il est rappelé qu'en raison de la finalisation du PCAET par la collectivité en juin 2016, celle-ci n'avait pas alors réalisé d'évaluation de son projet de plan dans la mesure où l'obligation réglementaire d'une évaluation environnementale pour ce type de document de planification n'est intervenue qu'en août 2016.

Le dossier précise que l'évaluation présentée ici n'a donc pu être réalisée qu'a posteriori. Elle a été réalisée selon la méthodologie proposée par le CEREMA⁸ et répond au contenu réglementaire détaillé par l'article R122-20 du code de l'environnement.

8 Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement est un établissement public tourné vers l'appui aux politiques publiques, placé sous la double tutelle du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de la cohésion des territoires.

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 la COMPA 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 en regard desquelles il présente des extraits des orientations du PCAET pour affirmer la compatibilité du plan avec le schéma régional. Toutefois cette démarche n'apparaît pas pleinement exhaustive. Ainsi, il serait utile d'effectuer l'analyse à l'échelle de chacune des 32 actions prévues par le plan pour apporter la démonstration que celles-ci ne présentent pas de risque d'incompatibilité vis-à-vis du SRCAE.

Le PCAET doit également prendre en compte le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) dont il est rappelé qu'il a été approuvé en 2014. Le dossier présente la comparaison entre les orientations des différents axes du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du SCoT et les différentes actions du plan en lien avec la planification urbaine pour indiquer que cette prise en compte tend à avoir été effectuée. Pour autant, il serait utile de préciser dans quelle mesure le PCAET a tenu compte de certains objectifs chiffrés du SCoT (15 000 nouveaux habitants d'ici 2030, 400 logements nouveaux par an soit 23 hectares maximum consommés par an, le développement des activités économiques à hauteur de 300 hectares, la pérennité de 69 400 ha minimum d'espace agricole...) dans la définition de sa stratégie.

Alors même qu'en préambule du PCAET, il est indiqué parmi les démarches territoriales qu'un nouveau PLH est en vigueur pour la période 2014-2020, cette partie de l'évaluation n'aborde pas la question de son articulation avec le PCAET.

2.2 Analyse de l'État initial

S'agissant de l'état initial, celui-ci s'appuie en majorité sur les éléments produits dans le cadre du SCoT pour la description des milieux physiques, naturels et humains ainsi que sur les données mobilisées dans le cadre de l'élaboration du PCAET pour ce qui concerne les aspects liés aux énergies, aux émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques et de vulnérabilité du territoire vis-à-vis du changement climatique.

Concernant les périmètres de protection des captages d'eau, il existe bien un périmètre de protection complémentaire des captages d'Ancenis contrairement à ce qui est indiqué au dossier. Les périmètres de protection de ce captage ont été déclarés d'utilité publique par arrêté inter-préfectoral du 17 octobre 2014. Par ailleurs, le Réseau Loire Alerte a mis en place un périmètre d'alerte et de prévention commun à l'ensemble des captages sollicitant l'eau de la Loire ou de ses alluvions dans les départements de Maine et Loire et de Loire Atlantique.

A la fin de chaque item abordé, l'état initial propose sous forme d'encart le lien entre la thématique traitée et le PCAET, les enjeux ainsi que des leviers d'actions possibles. Cette présentation synthétique et didactique apparaît pédagogique pour le public.

2.2.1 Gaz à effet de serre

L'état initial de l'évaluation environnementale, reprend sous forme synthétique les principaux éléments produits dans le cadre du diagnostic du PCAET lui-même, il présente le bilan des émissions de gaz à effet de serre (GES) du territoire de la communauté de communes du Pays d'Ancenis à partir de l'exploitation de la base de données BASEMIS® V2013 - Novembre 2014. Les deux postes les plus émetteurs du territoire sont l'agriculture pour 38,1 % et les transports pour 30,5 % des GES. Le

transport avec 30,5 % représente le premier poste des émissions d'origine énergétique du territoire.

Les émissions dont l'origine est non énergétique représentent 40 % des GES produits sur le territoire avec une part importante liée à l'activité agricole (78 % sur le territoire). Viennent ensuite les secteurs de l'industrie, pour environ 13,5 % des émissions totales, le secteur résidentiel pour 12,5 % et l'activité tertiaire pour 4,5 %.

Le PCAET propose un zoom pour 4 des 5 principaux postes sans expliquer pour quelle raison le secteur de l'industrie ne fait pas l'objet d'un zoom, alors qu'il vient en 3e position en termes d'émissions de GES sur le territoire.

Concernant la séquestration du dioxyde de carbone (CO₂) par le sol, le diagnostic réalisé ne prend pas en compte les données régionales fournies par le DROPEC⁹ (UFTC). Il s'appuie sur des références nationales et sur le rapport du CITEPA¹⁰ de 2010. Le dossier présente diverses cartographies qui peuvent permettre de déterminer la quantité de carbone que le territoire peut potentiellement séquestrer comme les cartes des haies et boisements, de l'occupation des sols, des surfaces agricoles (proportions de prairies et de cultures). Pour autant, il n'a pas exploité les données qui ont servi à l'élaboration de celles-ci ce qui aurait permis d'identifier plus finement ce potentiel qu'il estime à ce stade à 20 760 T CO₂.

La MRAE recommande à la collectivité de confronter le résultat estimé de potentiel de séquestration du carbone avec des données du DROPEC plus précises.

2.2.2 Polluants atmosphériques

Concernant les polluants atmosphériques, le diagnostic met clairement en évidence la prédominance des émissions de monoxyde de carbone (CO) pour 40,7 % et d'ammoniac (NH₃) pour 25,5 %, dans une moindre mesure les oxydes d'azote (Nox) pour 13,1 % et les composés organiques volatiles (COV) pour 10,9 % du total.

Les maisons individuelles constituent 74 % des émissions de monoxyde de carbone du secteur résidentiel, qui lui – même pèse pour 40 % sur le territoire de la COMPA.

Les émissions d'ammoniac résultent exclusivement de l'activité agricole.

Le transport routier représente quant à lui près de 70 % des émissions d'oxydes d'azote du territoire notamment avec l'A11 qui traverse le territoire et dont le trafic ne cesse d'augmenter.

2.2.3 Énergie

Le rapport présente l'estimation de la consommation d'énergie finale par secteur (en volume et en pourcentage) et sa répartition par source d'énergie (produits pétroliers, biomasse, électricité, gaz naturel) est proposée au travers des zooms réalisés pour l'agriculture, les transports, le résidentiel et le tertiaire mais en revanche cette répartition n'est pas proposée pour le secteur de l'industrie.

Le dossier présente également les principales sources de production d'énergies renouvelables du territoire. Ainsi, le territoire comptait à la date d'élaboration du plan 23 éoliennes réparties en 4 parcs pour une production annuelle de 104 GWh.

9 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.

10 Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique des Pays de la Loire

Le dossier reprend la carte des zones favorables au développement de l'éolien sur le territoire de la COMPA établie dans le cadre du SCoT. Il indique également deux autres projets de 6 et 4 éoliennes respectivement sur Loireauxence et sur Loireauxence Vallons de l'Erdre (ex Maumusson). Dans la mesure où ces projets sont au moins réalisés pour le premier et mis en service pour le second, il serait utile d'actualiser ces données.

Le dossier indique un potentiel de production relativement important sur le territoire pour la filière de méthanisation, toutefois à ce stade aucun projet n'est identifié. De la même manière concernant le bois énergie, le dossier reconnaît le faible développement de cette filière jusqu'à présent en indiquant la nécessité d'étude et d'actions dans ce domaine sur le territoire.

Un projet de centrale solaire photovoltaïque au sol est prévu dès lors que le site d'enfouissement de déchets sur la commune de Mésanger aura cessé son activité, cessation annoncée à l'époque pour fin 2016. Il aurait été utile d'apporter des informations actualisées par rapport à cette échéance de fermeture du site de La Coutume. Hormis le fait que le territoire recense à ce jour peu de projet, il aurait été opportun de pouvoir apprécier le potentiel de toiture mobilisable pour des installations sur les bâtiments du patrimoine communal et communautaire mais aussi plus largement sur les bâtiments privés résidentiels ou d'activités (agricoles par exemple).

2.2.4 Climat

Le diagnostic s'appuie également sur le bilan des gaz à effet de serre sur la méthode du bilan carbone « patrimoine et compétences », 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 propose une analyse de la sensibilité du territoire dont le résultat est présenté sous forme de graphe qui attribue un niveau de sensibilité de 1 (faible) à 4 (forte) pour chaque thématique (agriculture, biodiversité, infrastructures, transports...). Toutefois, la méthode et l'analyse détaillée ayant conduit à ce résultat, gagneraient à être présentées.

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

Dans la mesure où le PCAET est un plan dont la finalité est, de manière générique, d'améliorer 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 (évaluation des effets de l'inaction). Elle permet en effet de mieux mesurer la nécessité de la mise en œuvre d'un tel plan, la plus-value attendue.

Le rapport présente la trajectoire tendancielle d'évolution des émissions de gaz à effets de serre par rapport à celle de l'objectif du « facteur 4 »¹¹ à l'horizon 2050.

Par contre, le rapport n'aborde pas la perspective d'évolution du territoire en l'absence de mise en œuvre de plan d'action sur les autres composantes de l'environnement. Il se limite d'une part à l'exposé des faiblesses / vulnérabilités et d'autre part des atouts / potentiels du territoire sur chaque thématique développée à l'état initial, et dont il ressort des enjeux mais sans donner d'ordre d'idée de leur évolution.

11 Division par 4 des émissions de gaz à effet de serre par rapport au niveau de 1990

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

La justification des choix retenus pour l'élaboration de la stratégie du PCAET, repose principalement sur la présentation de l'écart entre le prolongement de la tendance de l'évolution des émissions de gaz à effets de serre du territoire entre 2008-2012 et l'objectif de leur division par 4 à l'horizon 2050. Cela nécessite alors d'infléchir nécessairement cette tendance par des actions volontaristes.

L'analyse croisée des enjeux du PCAET et des enjeux environnementaux et notamment la synthèse présentée permettent de bien appréhender les éléments qui ont été à l'origine des 3 scénarios élaborés.

Le dossier justifie le choix du scénario 2 retenu par les élus, qui apparaît être un compromis réaliste en termes d'ambitions et de capacité de mobilisation des acteurs du territoire pour ce premier plan. Toutefois, le tableau comparatif des 3 scénarios par rapport aux enjeux environnementaux n'est pas très éclairant. Les seules indications +/- n'apparaissent pas suffisantes pour comprendre comment chaque thématique a pu peser et contribuer à départager les 3 options possibles. Une analyse davantage commentée gagnerait à être produite.

La MRAe recommande de commenter pour chaque scénario comment s'est effectuée la cotation de chaque enjeu environnemental afin de mieux comprendre le choix final.

Le dossier présente les objectifs chiffrés de réduction des consommations d'énergies de -20 % en 2030 et de -50 % en 2050 et les évolutions des émissions de GES -19 % en 2020 et -46 % en 2050. Les graphiques illustrant ces évolutions par secteur mériteraient de faire apparaître distinctement les objectifs chiffrés de réductions pour chacun de ces secteurs.

L'évaluation environnementale indique que sur cette base et à partir des résultats des consultations et concertations engagées en interne avec les services de la collectivité et en externe avec les chambres consulaires et les habitants, le programme de 32 actions a été bâti autour de trois axes. Le rapport d'évaluation gagnerait à faire le lien avec les éléments du PCAET permettant de comprendre comment ce plan d'actions a été structuré, après synthèses des diverses propositions recueillies et leur hiérarchisation et regroupement autour des 3 axes retenus.

Toutefois, pour mieux comprendre le choix des actions et leur priorisation par rapport aux propositions qui ont été faites il serait utile de les confronter aux objectifs de réduction de consommation d'énergie et de GES déclinés par secteurs.

La MRAE recommande de mieux démontrer l'adéquation entre les enjeux identifiés par la collectivité (consommation d'énergies, qualité de l'air, développement des EnR, économie locale, émissions de gaz à effet de serre, vulnérabilité du territoire et séquestration), les objectifs par secteur qui restent à préciser pour certains, le niveau d'ambition visé, et la hiérarchisation des actions retenues dans le PCAET.

2.5 L'analyse des effets probables du PCAET

L'analyse des effets probable est présentée sous forme d'un tableau de synthèse croisant chaque action avec les thèmes de l'environnement et indique pour chacune par un code couleur et une cotation +/- les effets positifs ou négatifs attendus (l'analyse détaillée est

jointe en annexe). Il permet rapidement d'identifier visuellement les thématiques pour lesquelles une ou plusieurs actions du plan peuvent présenter des impacts négatifs. A la suite du tableau, il explicite pour chaque thématique concernée (qualité de l'air, les matériaux, le patrimoine architectural et paysage) la nature des effets négatifs potentiels qui constituent des points de vigilance pour lesquels il propose des mesures qui sont reprises sous formes de recommandations et de suivi au sein des fiches actions concernées. Il est à relever que le dossier indique également à ce stade une vigilance particulière quant à la poursuite éventuelle de développement du grand éolien sur le territoire du point de vue du paysage mais pas du point de vue de la biodiversité. Aussi, les éléments d'appréciations des enjeux pour ces items qui ont permis de déterminer des zones de développement potentiel dans le SCoT auraient mérité d'être rappelés.

Le territoire de la COMPA est concerné par deux sites Natura 2000 :

- La vallée de la Loire de Nantes à Ponts-de-Cé et zones adjacentes (zone de protection spéciale FR5212002 et zone spéciale de conservation FR5200622) ;
- Forêt, étang de Vioreau, étang de la Provostière (zone spéciale de conservation FR5200628).

Il s'agit de déterminer si le PCAET est susceptible d'avoir des impacts négatifs notables sur les habitats naturels ou les espèces patrimoniales de ces sites et, le cas échéant, définir les mesures adaptées. Le dossier procède à cette analyse. Il identifie, parmi l'ensemble du plan, les fiches action qui sont susceptibles de présenter des impacts directs et indirects positifs. Il n'identifie pas d'action présentant potentiellement des impacts négatifs notables mais relève toutefois que le développement de la filière bois pour le bocage et l'activité touristique aux abords de la Loire constituent des points de vigilance. La conclusion quant à l'absence d'effet négatif notable du projet de PCAET sur l'état de conservation des sites Natura 2000 n'appelle pas d'observation de la MRAe.

Le projet de PCAET présente une approche sur les impacts sanitaires qui mérite d'être soulignée. Des données sur la santé en lien avec les diagnostics du projet régional de santé (PRS) figurent dans l'état initial et une analyse croisée des impacts santé-environnement des actions est présentée en première approche.

2.6 Les mesures de suivi

Chacune des 32 fiches action du plan dispose d'objectifs et d'indicateurs de résultat et de suivi. Ce qui représente au total plus d'une centaine d'indicateurs à renseigner et qui peut constituer un frein à la bonne réalisation et à la qualité du suivi que la collectivité entend mettre en place.

Le dispositif de mise en œuvre et de suivi repose essentiellement sur la collectivité qui pour chaque action identifie un service pilote et un service référent de l'action quand sont parfois associés d'autres partenaires. Les indicateurs n'apparaissent pas toujours aisément mesurables et à tout le moins il est nécessaire que soient plus précisément identifiés les sources et acteurs à mobiliser pour les renseigner afin d'en apprécier la réalité et l'effectivité. Afin de responsabiliser davantage l'ensemble des acteurs du territoire notamment lorsqu'il s'agit d'actions en dehors des champs de compétences premiers de la collectivité, il serait pertinent de décider d'affecter la responsabilité du suivi de la mise en œuvre de certaines actions à des acteurs extérieurs à la collectivité, membres du comité de pilotage de l'élaboration du PCAET ou du comité de suivi qu'il est prévu de mettre en place.

Le rapport indique que, suite à l'évaluation, des indicateurs complémentaires ont été ajoutés à ceux destinés à assurer l'état d'avancement des actions. Il s'agit d'indicateurs environnementaux du SCoT en lien avec des actions du PCAET. Cependant, le dossier ne

les présente pas et ne les identifie pas particulièrement au sein des fiches actions. S'y ajoutent deux indicateurs supplémentaires en lien avec l'amélioration de la qualité de l'air : le nombre de changement d'installations individuelles au bois et le suivi des émissions de polluants du secteur des déchets.

Le dossier précise que l'ensemble de ces indicateurs ont vocation à constituer un tableau de bord. Ce dernier n'aura donc pas été établi parallèlement à l'élaboration du plan et ne le sera que lorsque l'action 32 aura été réalisée.

La MRAe souligne l'importance de disposer d'outils opérationnels de suivi de la mise en œuvre de son plan dès son entrée en vigueur.

La MRAe recommande que, dans le dispositif de suivi qui sera finalisé dans le cadre de l'action 32, la collectivité veille à :

- distinguer plus clairement le suivi de la mise en œuvre des actions du PCAET, l'atteinte des objectifs et les évolutions des autres composantes du territoire ;***
- définir pour tous les indicateurs qui peuvent être quantifiés des valeurs d'état zéro , des valeurs-cibles, et des objectifs de résultats à mi-parcours.***

2.7 Le résumé non technique

Le résumé non technique fait l'objet d'un document indépendant. Sur la forme, il apparaît de compréhension accessible pour le public, il reprend de manière synthétique l'ensemble des éléments constitutifs du dossier. Toutefois, une présentation des principaux objectifs chiffrés de la collectivité en matière de réduction des consommations d'énergie et de réduction des émissions de GES serait utile.

2.8 Les méthodes

Le décret relatif à l'élaboration et au contenu des PCAET impose la méthode cadastrale pour établir son diagnostic 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.

Comme indiqué au dossier, le PCAET a été bâti sur la base de périmètre de l'EPCI en 2016. Il apparaissait important pour la collectivité de pouvoir finaliser ce document différé une première fois, pour tenir compte de la nécessité de réaliser une évaluation environnementale stratégique. Toutefois, dans la mesure où cette finalisation du document et la saisine de la MRAE sont intervenus postérieurement au changement de périmètre en vigueur au 1^{er} janvier 2018, il est normalement attendu une actualisation par rapport à 2016 notamment pour permettre cette agrégation des données au plan national.

La MRAE recommande d'intégrer les éléments d'actualisation relatifs au changement de périmètre territorial de la COMPA au 1^{er} janvier 2018.

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

La stratégie territoriale doit faire état des principaux objectifs par domaines auxquels doit répondre la collectivité au travers de son PCAET.

En préambule, il est rappelé que la finalisation complète du plan nécessitera des ajustements liés à l'intégration de l'ex-commune de Freigné (49).

Dans le cas présent, il est à relever concernant la réduction des émissions de gaz à effet de serre, que le scénario retenu ne permet pas d'atteindre l'objectif de - 40 % à l'échéance 2030 et avec un objectif visé de - 46 % pour 2050 elle présente un écart de près de 30 points par rapport à l'objectif du facteur 4 (-75 %). Toutefois, au regard du fort développement qu'a connu le territoire au cours de cette dernière décennie, l'objectif de réduction de 20 % de ses émissions d'ici 2020 constitue en lui-même un premier défi à relever.

Concernant la réduction de consommation d'énergie finale, la collectivité s'est calée sur les objectifs fixés par la stratégie nationale bas carbone à savoir -20 % en 2030 et -50 % en 2050.

La collectivité ne s'est assignée aucun objectif en matière de renforcement du stockage carbone sur son territoire par rapport à son potentiel qui reste par ailleurs à affiner. Quand bien même le SCoT de 2014 introduit des premières inflexions en matière de consommation d'espace, en l'état il conduirait malgré tout à une consommation foncière de plus de 600 hectares d'ici 2030, ce qui nécessiterait d'envisager dès à présent des actions volontaires visant par exemple à permettre la reconquête d'espaces de prairies, de bocage, de boisement ou encore par une intégration de dispositions nouvelles dans le cadre d'opération de renouvellement urbain ou de réhabilitation d'espaces public, de zones d'activités, etc. Ceci, notamment dans la mesure où les seules dispositions en matières de prise en compte et de préservation de la trame verte et bleue que le SCoT assigne aux PLU à ce stade ne peuvent suffire.

La stratégie territoriale n'intègre pas d'objectifs de production d'énergies renouvelables, la fiche action n°9 fait simplement état d'une étude préalable en cours sur le photovoltaïque et de réflexions en cours sur la méthanisation, sans plus de précision. Il est normalement attendu de la collectivité d'établir des perspectives de développement basées à partir d'une évaluation des gisements potentiels qui aurait dû être faite dans le cadre de l'élaboration du plan. Le territoire dispose d'ores et déjà de plusieurs parcs éoliens réalisés ou en projets. Par rapport au travail d'identification des zones favorables au développement de l'éolien mené dans le cadre du SCoT, il est attendu que soit évaluée la possibilité de réaliser d'autres parcs et établir ainsi des perspectives.

Contrairement à ce qui est normalement attendu, la collectivité ne s'est pas fixé d'objectifs de réduction des émissions de polluants atmosphériques et de leur concentration.

Dans la mesure où certains objectifs essentiels attendus de la stratégie territoriale n'ont pas encore été définis à ce stade par la collectivité, il apparaît difficile de porter une appréciation complète quant à l'adéquation du plan d'actions normalement établi pour y répondre. De plus, il peut être relevé que seules 9 des actions du plan ont un coût identifié pour un total de 600 000 euros, dont la moitié dédiée à la seule action visant à faciliter le développement des énergies renouvelables. A défaut d'engagement financier établi pour les 23 autres actions, il serait utile de préciser les autres moyens et conditions à réunir pour en assurer la mise en œuvre.

Pour le secteur agricole, le PCAET prévoit notamment d'accompagner les démarches allant vers une agriculture plus respectueuse de l'environnement au travers d'actions de sensibilisation sur les pratiques agricoles. Cette action affichée en priorité 1 n'est assortie d'aucun engagement financier de la collectivité visant notamment à permettre la mise en place de programmes de formations et s'appuie exclusivement sur des actions déjà prévues par ailleurs dans le cadre du contrat territorial de bassin sur les milieux

aquatiques d'un champ plus réduit que celui d'un PCAET. Aussi, il devrait être précisé dans quelle mesure la COMPA entend renforcer son action et s'appuyer ou travailler en synergies avec les partenaires du territoire afin d'agir pour la diminution des rejets de GES et pour l'amélioration de la qualité de l'air. La MRAe relève en outre qu'une approche à l'échelle des paysages serait pertinente.

Sur la période 2014–2017, environ 300 logements ont été rénovés au travers du programme d'intérêt général (PIG) de lutte contre la précarité énergétique que la collectivité avait contractualisé avec l'ANAH¹² dans le cadre du dispositif national « habiter mieux ». Au vu de ce résultat, la COMPA a décidé de relancer ce programme pour 3 ans et de poursuivre sa participation à hauteur de 500 euros par dossier financé par l'ANAH. Cet engagement est à souligner et les moyens financiers consacrés par la collectivité à ce programme mériteraient d'être indiqués au sein de la fiche action n°4. Toutefois, il convient de relever que ce dispositif s'adresse exclusivement à des propriétaires bailleurs ou propriétaires occupants à revenus modestes à très modestes. Aussi, il aurait été utile de mettre en évidence le nombre de foyers du territoire potentiellement éligibles aux aides de l'ANAH par rapport à l'intégralité du parc de logements afin de mesurer le poids de l'action au sein de l'axe « efficacité énergétique des bâtiments résidentiels et tertiaires » du plan. La nécessité de réhabilitation de l'habitat pour le rendre moins consommateur d'énergie ne devrait pas viser que les logements occupés par les ménages modestes mais tout le parc énergivore. Ainsi des actions complémentaires à destination du public pourraient aussi être envisagées. Du point de vue de la santé il est à relever une vigilance vis-à-vis du risque radon sur certaines communes qui nécessite de garantir une bonne qualité de l'air intérieur dans le cadre des travaux liés à la rénovation énergétique des logements ou de nouvelles constructions.

Tant du point de vue des émissions des gaz à effets de serre que des pollutions atmosphériques, le diagnostic met en évidence la part importante du secteur du transport dans un territoire rural très dépendant de l'automobile pour ses déplacements. Certaines actions du plan dans ce domaine visent à éviter, à limiter ou réduire certains déplacements. Pour autant, elles apparaissent avec un niveau de précision insuffisant car non encore défini (fiche n°20), d'ambition limitée car les actions sont exclusivement tournées vers les agents de la collectivité (fiches 27,28 et 29), ne portant pas sur le renouvellement de la flotte du parc de véhicules de la collectivité et ne mobilisant pas des partenaires importants comme les associations, les acteurs économiques (fiches 18–19–20).

La MRAe relève d'une manière générale que les actions prévues qui vont dans le sens du développement des mobilités actives présentent un impact positif pour la population du point de vue de la santé. De la même façon, les actions qui vont dans le sens d'une amélioration des ressources et des milieux (développement des pratiques alternatives à l'utilisation de produits phytosanitaires, actions sur les comportements permettant de limiter les impacts sur l'eau, l'air, etc) auront un impact positif même si celui-ci apparaît difficile à suivre et difficilement quantifiable.

Enfin, il est à relever le niveau de priorité élevé accordé par la collectivité aux actions dans le domaine de la prévention et de la réduction des déchets.

12 Agence nationale de l'habitat, établissement public de l'État en charge de l'amélioration du parc de logements privés.

D'une manière globale ce premier plan d'actions reste très orienté autour des compétences de la collectivité ce qui lui confère ainsi un champ d'action limité qui mérite d'être élargi en associant plus encore des acteurs essentiels du territoire.

La MRAe recommande à la collectivité d'examiner les différentes pistes d'améliorations identifiées à ce stade, à savoir notamment :

- définir un objectif de renforcement du stockage de carbone au regard du potentiel du territoire, dont l'évaluation mérite d'être affinée ;***
- au-delà des enveloppes financières d'ores et déjà affichées pour faciliter le développement des énergies renouvelables, se doter de perspectives de développement des EnR quantifiées et justifiées au regard d'une évaluation des gisements à expliciter ;***
- se fixer des objectifs de réduction des polluants atmosphériques et de leur concentration en cohérence avec les actions envisagées, dont certaines gagneraient à être précisées (secteur des transports par exemple).***

A défaut d'engager dès à présent un plan d'actions suffisamment ambitieux par rapport aux enjeux principaux auxquels le PCAET devrait être à même de répondre, l'évaluation environnementale démontre que la mise en œuvre du plan d'actions ne conduira pas à des incidences négatives éventuelles. Par ailleurs, l'analyse croisée des enjeux du PCAET et des enjeux environnementaux indique plusieurs points de vulnérabilité du territoire concernant la biodiversité et l'agriculture. Cependant, le plan ne fait pas particulièrement ressortir les actions qui seraient de nature à contribuer également à réduire cette vulnérabilité ni n'indique le cas échéant comment le plan s'inscrit en complémentarité avec d'éventuelles orientations et dispositions du SCoT qui tendraient aussi à répondre à ces questions.

Nantes, le 1^{er} août 2018

Pour la présidente de la MRAe des Pays-de-la-Loire,
et par délégation, la présidente de séance,



Odile STEFANINI-MEYRIGNAC