



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays-de-la-Loire

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale des Pays-de-la-Loire
sur l'élaboration du plan climat air énergie territorial (PCAET)
de la communauté de communes
VENDÉE GRAND LITTORAL (85)**

n°MRAe 2019-4051

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission régionale d'autorité environnementale des Pays-de-la-Loire (MRAe) s'est réunie le 5 septembre 2019, à Nantes. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du PCAET de la communauté de communes Vendée Grand Littoral (85).

Étaient présents et ont délibéré : Fabienne Allag-Dhuisme, Bernard Abrial, et en qualité de membres associés Mireille Amat et Vincent Degrotte.

Étaient présents en tant que membres suppléants : Antoine Charlot et Thérèse Perrin.

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 par Monsieur le président de la communauté de communes Vendée Grand Littoral pour avis de la MRAe, le dossier ayant été reçu le 7 juin 2019.

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, la DREAL a consulté, par courriel du 11 juin 2019, le délégué territorial de l'agence régionale de santé de Vendée.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL, et 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.

Les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public sont prises en considération par l'autorité compétente pour adopter le plan, schéma, programme ou document.

Synthèse

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale du plan climat air énergie territorial (PCAET) de la communauté de communes Vendée Grand Littoral (VGL).

Il s'agit du premier document pour la collectivité portant spécifiquement sur la transition énergétique. Des actions ont été engagées antérieurement, principalement autour de la production d'énergies renouvelables, mais sans qu'un document spécifique ne fixe une stratégie. La démarche a été l'objet d'une première mobilisation des acteurs locaux par la collectivité.

La communauté de communes affiche une ambition pouvant apparaître limitée au regard des engagements nationaux, principalement en termes d'atténuation par la réduction des émissions de Gaz à Effet de Serre (GES) et des consommations énergétiques. Certains objectifs comme le renforcement du stockage du carbone ou l'évolution coordonnée des réseaux énergétiques méritent d'être précisés.

Le travail fourni pour ce premier PCAET est toutefois conséquent en particulier en ce qui concerne le diagnostic. En revanche, le rapport, s'il pointe quelques points de vigilance, ne permet pas d'apprécier comment la démarche d'évaluation environnementale a permis d'influer sur la définition de la stratégie territoriale et l'élaboration du plan d'action. L'analyse reste en outre à un niveau trop superficiel en ce qui concerne les incidences vis-à-vis des sites Natura 2000. Par ailleurs, le dispositif de suivi et les indicateurs revêtent une importance toute particulière pour permettre un pilotage ajusté du plan, en maintenant la mobilisation des acteurs tout au long de la vie de ce dernier, et la MRAe recommande de les compléter.

Le nombre et la diversité des actions retenues témoignent de la volonté de la collectivité d'agir. Cependant, nombre de ces actions relèvent de la sensibilisation ou de la communication à destination des divers publics cibles et reposent exclusivement sur une maîtrise d'ouvrage et un pilotage opérationnel interne à la collectivité. Il en résulte une grande vigilance à avoir quant à l'adéquation des moyens alloués à l'animation et au suivi du plan qui devront peut-être être ajustés à la suite du bilan d'étape à 3 ans.

Ainsi, le projet présenté par la collectivité paraît pouvoir être encore amélioré du point de vue de l'articulation entre les enjeux identifiés, les objectifs fixés en regard et le programme d'actions.

Pour la MRAe, les enjeux multiples relatifs au secteur agricole (émissions de GES, séquestration du carbone, qualité de l'air, adaptation au changement climatique) justifieraient un affichage plus explicite des actions conduites à destination de ce secteur, un engagement plus significatif et une implication plus forte de la profession.

Exception faite du sujet des mobilités, les actions ont, dans la majeure partie des cas, une portée restreinte au regard des enjeux. Aussi, la MRAe recommande d'approfondir le programme d'actions de la communauté de communes, notamment en matière de réduction des émissions de GES et des consommations énergétiques.

Avis détaillé

Le présent avis de la MRAe porte sur l'évaluation environnementale du projet de plan climat air énergie territorial (PCAET) élaboré par la communauté de communes Vendée Grand Littoral (VGL). 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 coordination¹ de la transition énergétique dans les territoires. Il doit, en cohérence avec les enjeux du territoire, et en compatibilité avec le SRCAE² et le SRADDET³, 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 renouvelables⁴. S'il doit prendre en compte le SCoT⁵, il doit être pris en compte par les PLU⁶ 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 trois thématiques.

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 et présentation du projet de PCAET

1.1 Contexte territorial

La communauté de communes Vendée Grand Littoral (VGL) créée le 16 décembre 2016 par regroupement des ex-communautés de communes du Pays du Talmonçais et du

1 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).

2 Schéma régional climat, air, énergie

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

4 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.

5 Schéma de cohérence territoriale

6 Plan local d'urbanisme ou plan local d'urbanisme intercommunal

Moutierrois, compte 20 communes pour une population de 33 551 habitants (recensement INSEE 2016).

Par délibération en date du 28 juin 2017 cette collectivité est l'une des premières de Vendée à s'être engagée dans la démarche d'élaboration de son PCAET.

L'élaboration de ce plan s'est effectuée conjointement à celle du PCAET de la communauté de communes du Pays des Achards voisine, ces deux collectivités correspondant au territoire du SCoT Vendée Cœur Océan. Elle a été menée en rassemblant les élus et techniciens référents du territoire et en proposant des ateliers thématiques associant les services de l'État (DDTM 85), le Sydev (syndicat d'énergie) et les acteurs socio-économiques du territoire. On relèvera qu'à ce stade les éléments du dossier ne font pas état d'une participation d'associations en lien avec la défense de l'environnement.

A noter que la collectivité s'est également engagée dans une démarche volontaire de labellisation Cit'ergie avec le soutien de l'ADEME des Pays de la Loire, qui devrait déboucher sur un plan d'actions dans 6 domaines de compétence qui serait adopté fin 2019 et qui a vocation à renforcer le plan d'actions du PCAET. Elle s'est également portée candidate dans le cadre de l'appel à projets de l'ADEME « Vélo et territoire"⁷.

1.2 Contenu du PCAET

Le dossier correspondant au projet de PCAET approuvé par la collectivité lors de la séance du conseil communautaire du 22 mai 2019 et adressé à la MRAe est composé de 3 documents :

- un rapport de diagnostic,
- un document relatif à la stratégie territoriale, aux objectifs chiffrés et au plan d'actions,
- un document relatif à l'évaluation environnementale stratégique.

La stratégie du projet de PCAET se développe autour de 6 axes déclinés en 24 orientations opérationnelles (actions).

AXE 1 : réduire la dépendance énergétique de l'habitat (3 actions),

AXE 2 : développer le mix énergétique du territoires (3 actions),

AXE 3 : renforcer l'exemplarité des collectivités (5 actions),

AXE 4 : réduire les émissions liées aux déplacements (5 actions),

AXE 5 : adapter le territoire aux changements climatiques (5 actions),

AXE 6 : développer et soutenir une économie locale et durable (3 actions).

Un axe 0 relatif à la sensibilisation et l'amélioration de la qualité de l'air est transversal et traité au travers de certaines des actions des autres axes du plan, raison pour laquelle aucune action spécifique n'est identifiée.

1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de PCAET relevés par la MRAe

7 Démarche d'accompagnement des territoires dans la définition et la mise en œuvre de leur politique cyclable.

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux sont :

- la réduction des émissions de gaz à effet de serre, qui constitue l'un des objectifs principaux des PCAET ;
- l'adaptation du territoire 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 le programme d'actions ou la modification de l'usage des sols.

2 Analyse du caractère complet et de la qualité des informations contenues dans le rapport environnemental

Les PCAET figurent parmi la liste des plans et programmes soumis à évaluation environnementale de l'article R122-17 du code de l'environnement. L'article R122-20 précise le contenu du rapport environnemental alors attendu.

2.1 Présentation des objectifs du plan et articulation du PCAET avec les autres plans et programmes

Le rapport propose un rappel des objectifs génériques d'un PCAET puis présente le tableau récapitulatif des différentes orientations opérationnelles du plan d'actions au sein de chaque axe.

Il resitue le PCAET et ses objectifs par rapport aux documents supra de planification en matière d'air, d'énergie et de climat que sont la stratégie nationale bas carbone (SNBC) de 2015 et le schéma régional climat air énergie (SRCAE) des Pays de la Loire adopté en 2014. Enfin il traite de l'articulation du plan avec le SCoT Vendée Cœur Océan approuvé le 7 février 2019⁸ dont il indique que le PADD « *intègre globalement dans sa stratégie des ambitions de transition énergétique* » et en listant à la suite les différentes orientations du SCoT déclinées en objectifs. Ce faisant, il n'explicite pas en quoi ces différentes orientations et ces objectifs sont convergents avec ceux du PCAET.

La MRAe recommande d'explicitier davantage la cohérence entre les orientations et objectifs du SCoT et ceux poursuivis par le PCAET y compris au travers de son plan d'action.

Enfin le rapport évoque les enjeux relatifs au schéma régional de cohérence écologique (SRCE) alors même que ceux-ci sont supposés être intégrés par le SCoT qui doit le prendre en compte. Par conséquent l'articulation entre PCAET et SRCE s'opère également pour cette politique sectorielle au travers du SCoT, en tant que document intégrateur.

2.2 L'état initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement s'appuie en majorité sur les éléments produits dans le cadre du SCoT Vendée Cœur Océan pour la description des milieux physiques, naturels et humains, des risques pollutions et des nuisances. Il apparaît globalement complet. Toutefois, l'intégration des cartographies issues d'autres sources (SCoT notamment) mériterait un traitement de meilleure qualité ainsi qu'une taille plus appropriée pour en assurer une bonne lisibilité. A titre d'exemple on citera les illustrations relatives aux

8 Le rapport indique par erreur un projet de SCoT arrêté à cette date alors qu'il s'agit en fait de la date de son approbation.

éléments de patrimoine naturel de la trame verte et bleue dont le niveau de définition est particulièrement dégradé.

Les thématiques liées à l'énergie, aux émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques et à la vulnérabilité du territoire vis-à-vis du changement climatique, qui constituent les aspects centraux du projet de PCAET, sont abordées au sein du diagnostic. Dans son état initial, l'évaluation environnementale traite exclusivement des autres composantes de l'environnement, et renvoie clairement à la lecture du diagnostic pour ces autres aspects.

A la fin de chaque item abordé, l'état initial présente en quelques lignes sous forme d'encart les enjeux environnementaux en le lien avec le PCAET. Cette présentation synthétique et didactique apparaît pédagogique.

2.2.1 Gaz à effet de serre

Le bilan des émissions de Gaz à Effet de Serre (GES) a été dressé à partir de l'exploitation de la base de données BASEMIS⁹ (inventaire 2008 à 2014). Le poste le plus émetteur du territoire est l'agriculture pour 59 %, viennent ensuite les transports pour 17 % et le secteur résidentiel pour 15 % des GES. Pour le secteur agricole, les émissions de GES sont pour une grande part d'origine non énergétiques alors que pour les deux autres elles résultent de la consommation d'énergie fossile.

La présentation détaillée par secteur d'activité explique clairement l'origine des diverses émissions de dioxyde de carbone (CO₂), de méthane (CH₄) et de protoxyde d'azote (N₂O). Ainsi les émissions de méthane du territoire sont imputables pour 89 % à l'agriculture et résultent de l'activité d'élevage. Les émissions de protoxyde d'azote (imputable à 98 %) sont liées à la gestion des effluents d'élevage (stockage et épandage), mais aussi à des pratiques culturales relatives à la fertilisation des sols ayant recours aux engrais azotés.

Le transport représente quant à lui 50 % des émissions directes du territoire en CO₂, elles sont liées à la combustion des produits pétroliers ; le secteur résidentiel représente 29 % des émissions directes de CO₂ (produits pétroliers pour le chauffage) et 69 % des émissions indirectes sur ce même composé (chauffage électrique).

Concernant la séquestration du dioxyde de carbone, le diagnostic évalue à 40 kteqCO₂ le carbone absorbé sur le territoire, selon l'inventaire UTCF (Utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie)¹⁰. Les données issues de BASEMIS retranscrites sous forme de graphique permettent de bien appréhender les évolutions du territoire sur la période 2008 - 2014 en fonction des facteurs de flux de carbone d'une part et l'accroissement forestier d'autre part qui contribue essentiellement à son stockage. Le dossier donne également quelques éléments d'information relatifs aux tendances nationales, régionales et départementales en matière d'accroissement forestier, de défrichement, d'utilisation du bois. En ce qui concerne le changement d'usage des sols, le dossier apporte des informations générales au niveau national sur la quantité de carbone stocké à l'hectare selon le type d'occupation du sol et précise que sur la période 2006-2015, 44,5 hectares ont été artificialisés majoritairement par l'habitat et l'accueil d'activités économiques.

9 *BASEMIS est une base de données constituée par l'association Air Pays de la Loire permettant de comptabiliser les émissions de polluants et de gaz à effet de serre (GES) dans l'air suivant différentes méthodes. Il s'agit non pas de mesurer des émissions, mais bien d'estimer les émissions de polluant par des calculs.*

10 Pour information, la MRAe note que l'inventaire UTCF est remplacé par l'UTCATF (Utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie).

2.2.2 Polluants atmosphériques

Concernant les polluants atmosphériques, compte tenu du caractère majoritairement rural, le diagnostic met clairement en évidence la prédominance de l'agriculture (65 %) dans les émissions globales du territoire par rapport aux autres secteurs (transports résidentiel, industrie et tertiaire).

Pour ce secteur, le dossier explique les diverses origines possibles de ces polluants. L'ammoniac résultant de la gestion des effluents d'élevage (stockage et épandage) et des pratiques de pâturage et de fertilisation des cultures par d'autres engrais azotés est ainsi le premier polluant atmosphérique du territoire.

Le dossier constate que sur le territoire de la communauté de communes les émissions d'ammoniac ont été légèrement à la hausse alors qu'une tendance à la stabilité est constatée au niveau régional. Ce point mériterait un commentaire approfondi au regard de la dynamique et des évolutions constatées du secteur agricole sur le territoire. En effet il serait utile d'apprécier si cette hausse s'inscrit dans la durée ou au contraire doit être considérée comme un phénomène ponctuel, afin d'envisager des mesures et un suivi pertinents.

Enfin, après le secteur agricole, le résidentiel avec 16 % et le transport routier avec 12 % sont les deux autres secteurs principaux à l'origine d'émissions de polluants.

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).

Dans le domaine des énergies renouvelables, le dossier précise que la production totale représente 62 Gwh/an (46 Gwh pour l'éolien et 16 Gwh pour le photovoltaïque), soit 10 % des consommations totales du territoire. Il présente également les potentialités théoriques du territoire en matière de photovoltaïque sur toiture évaluées à 223 GWh/an pour une surface mobilisable de 130 ha sur des habitations et 13,5 ha sur des entreprises.

En plus des deux centrales photovoltaïques installées sur les anciens centres d'enfouissements techniques de déchets sur les communes de Talmont-Saint-Hilaire et d'Avrillé, le dossier indique également deux autres sites potentiellement disponibles pour l'accueil de projets similaires au Poiroux et à Saint Vincent-sur-Graon, pour une puissance de 5GWh/an. Ces deux sites représentent une surface totale de 4,8 ha. On peut supposer que le potentiel théorique a été estimé par comparaison avec les surfaces et puissances installées sur les deux centrales réalisées. Toutefois, s'agissant de deux sites connus, le dossier mériterait de proposer une analyse un peu plus affinée afin d'apprécier la réalité du potentiel mobilisable à la fois en fonction de leur configuration et de leur taille. Ainsi, pour celui du Poiroux, la surface de 0,5 ha pourrait s'avérer insuffisante pour garantir la rentabilité du projet.

La MRAe recommande d'analyser plus finement les potentialités de développement de projets photovoltaïques sur les sites du Poiroux et de St Vincent-sur-Graon.

En matière d'éolien, le dossier procède à une analyse des espaces du territoire potentiellement mobilisable à partir de la carte des zones favorables au développement

de l'éolien du SRE¹¹ auxquelles il soustrait les secteurs urbanisés ainsi que les zones minimales de retrait réglementaire à respecter. Il en résulte une surface résiduelle théorique de 7 220 hectares favorable à de telles installations. Le dossier fait état d'un projet de 10 éoliennes sur les communes de Saint-Cyr-en-Talmondais et de Saint-Vincent-sur-Graon. La MRAe relève qu'à ce jour aucun dossier de demande d'autorisation correspondant à ce projet n'a été déposé, il en résulte une interrogation quant à sa concrétisation. Abstraction faite de ce projet, le diagnostic ne propose pas d'évaluation du potentiel de production théorique correspondant à ces 7 220 ha.

La MRAe recommande d'évaluer le potentiel énergétique lié à la production éolienne, attendu sur les communes de Saint-Cyr-en-Talmondais et de Saint-Vincent-sur-Graon.

En matière de production d'énergie à partir de la filière méthanisation, le dossier révèle à la fois l'existence d'ateliers d'élevages, de plusieurs industries agroalimentaires, des biodéchets des collectivités et d'autres activités qui constituent des gisements de matières potentiellement mobilisables pour cette filière. Le dossier en reste à ce constat sans aller plus avant dans l'évaluation des gisements et des potentiels de production d'énergie qui résulterait de leur mobilisation.

La MRAe recommande d'évaluer le potentiel énergétique de la méthanisation, en s'appuyant sur une analyse approfondie des gisements disponibles sur le territoire.

Concernant La ressource bois énergie, le dossier estime un potentiel théorique de 51 GWh/an pour le bois issu de l'exploitation des haies bocagères du territoire qui représentent 3 500 km. Il procède de la même façon pour ce qui concerne le bois issus de l'exploitation des forêts, soit 37 Gwh/an pour 4 700 ha et cite les sources à partir desquelles il a pu établir ces estimations.

2.2.4 Climat et perspectives d'évolution du territoire

Le diagnostic présente un état des lieux et les perspectives d'évolution du climat aux horizons 2030-2050-2080 en termes d'élévation des températures moyennes annuelles, d'épisodes de canicules, de diminution modérée des précipitations annuelles, et d'augmentation des épisodes de sécheresse.

Il aborde la vulnérabilité du territoire du point de vue des ressources naturelles en mettant clairement en évidence les enjeux autour de la gestion quantitative de l'eau. Il aborde également les conséquences possibles pour la biodiversité du territoire du fait de ces évolutions climatiques. Il en est de même en ce qui concerne la vulnérabilité des populations concernées par des risques en termes de santé et d'exposition aux risques naturels et phénomènes météorologiques. Le dossier aborde également les conséquences pour les divers secteurs des transports, de l'industrie, de l'agriculture et du tourisme. Il propose par ailleurs, un focus pour la frange littorale du territoire qui, du point de vue de la vulnérabilité, présente des particularités et enjeux spécifiques.

11 Le Schéma régional de l'éolien des Pays de la Loire a été annulé par jugement du TA de Nantes du 31 mars 2016, toutefois des éléments de diagnostic du territoire régional constituent une source de données utilement mobilisable pour les divers partenaires et acteurs (collectivités porteurs de projet) œuvrant dans ce domaine.

Toutefois l'ensemble des éléments exposés ne sont pas spécifiques au territoire. Le diagnostic se limite le plus souvent à des données régionales ou nationales.

La MRAe recommande la réalisation d'un diagnostic détaillé de la vulnérabilité du territoire aux changements climatiques, en particulier sur la gestion qualitative et quantitative de l'eau.

2.3 Perspectives d'évolution du territoire sans le PCAET, solutions de substitution raisonnables, et exposé des motifs pour lesquels le projet de plan a été retenu

Concernant le cas particulier d'un PCAET dont la finalité est d'apporter des améliorations du point de vue de l'environnement, il est normalement attendu que soit retranscrites ici les solutions (scénarios) qui un temps ont pu être discutées par les acteurs associés dans le cadre du processus itératif d'élaboration et d'évaluation du plan mais qui n'ont finalement pas été retenues en indiquant les raisons des choix opérés. Ceci afin d'attester que le plan d'action retenu malgré ses imperfections est finalement celui qui s'avère le meilleur compromis réalisable au regard des divers enjeux, contraintes et limites liées au processus d'élaboration du plan, notamment du point de vue des considérations environnementales.

Le document intitulé « évaluation environnementale stratégique », propose un rappel des objectifs du plan en matières de consommation d'énergie, de production d'énergie renouvelable et de réduction des émissions de GES. Puis il présente une analyse des effets du plan retenu sur le milieu naturel, sur les risques naturels et technologiques, et sur les pollutions et nuisances. Mais il n'expose pas clairement comment l'évaluation a pu peser tout au long du processus qui se veut itératif afin de retenir le scénario le plus efficient du point de vue de la protection de l'environnement. La restitution proposée s'apparente ainsi davantage à une analyse a posteriori des effets du plan d'action retenu.

L'étude montre que le plan d'action ne permet pas d'atteindre les objectifs nationaux en matière de réduction des GES. Il serait dès lors d'autant plus intéressant de disposer des perspectives d'évolution des GES sans mise en œuvre du plan pour ainsi apprécier le niveau d'effort consenti.

La MRAe rappelle que l'exposé des perspectives d'évolution du territoire sans le plan, des solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du plan, ainsi que des motifs pour lesquels le plan a été retenu, sont requis par l'article R. 122-20 du code de l'environnement.

2.4 L'exposé des effets notables probables de la mise en œuvre du PCAET sur l'environnement, et des mesures pour les éviter, les réduire et les compenser.

La partie consacrée à l'analyse des incidences sur le milieu naturel, sur les risques naturels et technologiques et sur les pollutions et les nuisances présente d'une part les incidences positives potentiellement attendues du fait de la mise en œuvre du plan et d'autre part les points de vigilance identifiés au sein de diverses actions qui, par les aménagements ou projets qui en découleraient, pourraient présenter des impacts négatifs. Ce faisant, il ne décline pas à proprement dit la démarche « éviter – réduire – compenser » (ERC) au sein du rapport. Cependant, il est à relever que chaque fiche action

concernée par un ou plusieurs point de vigilance identifie des mesures correctives qui reprennent celles évoquées au rapport.

Afin de mieux apprécier le caractère adapté des mesures proposées, la MRAe recommande de retranscrire explicitement au sein du rapport la démarche « éviter – réduire – compenser ».

Dans la mesure où les PCAET figurent parmi les documents soumis à évaluation environnementale, ils doivent faire l'objet d'une évaluation des incidences Natura 2000 en application du 1° du III de l'article L414-4 du code de l'environnement, et dont le contenu est rappelé à l'article R414-23 du même code. Par conséquent, il est attendu que le plan procède aussi à son niveau et à son échelle à une première analyse des incidences vis-à-vis des sites Natura 2000 pour proposer, le cas échéant, les mesures d'évitement de réduction permettant de conclure assurément à l'absence d'incidence notable sur la conservation des espèces et des habitats ayant justifié leur désignation.

La MRAe rappelle que la production d'une analyse des incidences Natura 2000 du projet de PCAET est requise par le code de l'environnement.

2.6 Dispositif de suivi – critères indicateurs modalités

En matière de suivi et d'évaluation des impacts sur l'environnement, le rapport présente un tableau qui propose pour chaque thématique, divers indicateurs en relation avec les enjeux identifiés au tableau de synthèse de l'état initial. Pour chaque indicateur, il identifie une source et une périodicité de suivi soit annuelle, soit à 3 ou 6 ans.

Cependant dans la mesure où les textes prévoient obligatoirement un bilan intermédiaire du PCAET (réalisé à 3 ans), il conviendrait également de prévoir de renseigner selon ce calendrier les indicateurs pour lesquels seul un suivi à 6 ans est proposé à ce stade.

La MRAe relève qu'à ces indicateurs ne sont pas associées de valeurs d'état zéro. L'établissement de cette valeur d'état initial est le moyen de s'assurer que l'indicateur proposé pourra effectivement être renseigné et la thématique évaluée.

La MRAe recommande de prévoir, lorsque ce n'est pas le cas pour certains indicateurs, un suivi à 3 ans et pour l'ensemble des indicateurs de préciser les valeurs d'état zéro pour être en capacité d'en mesurer les évolutions.

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 notamment pas le sujet des solutions de substitution raisonnables envisagées.

2.8 Les méthodes

Les méthodes et sources mobilisées pour établir le diagnostic et l'état initial sont le plus souvent clairement citées.

Cependant, au-delà de leur citation, le dossier mériterait d'argumenter davantage les références prises en compte par rapport au contexte du territoire afin de s'assurer que la démarche proposée est bien adaptée. A titre d'exemple, pour le calcul du potentiel du bois énergie, le diagnostic s'appuie sur différentes publications à l'échelle nationale proposant des références et données pour la région des Pays de la Loire, mais sans démontrer si les hypothèses considérées sont en adéquation avec la typologie de la trame bocagère et des massifs forestiers du territoire.

La description de la méthode d'évaluation est présentée en début du rapport d'évaluation, en ce qui concerne l'état initial, l'analyse des incidences et enfin les mesures pour éviter, réduire ou compenser les impacts négatifs. Toutefois, pour ce dernier aspect, la MRAe renvoie à la recommandation formulée précédemment au paragraphe 2.5.

Par ailleurs, au regard de l'exercice imposé que constitue l'élaboration d'un tel plan, le dossier mériterait d'expliquer davantage les difficultés et limites des méthodes rencontrées par la collectivité, notamment dans la gouvernance de l'élaboration de son plan ainsi que pour son suivi.

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

3.1 la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

La MRAe rappelle que le plan climat de la France présenté en juillet 2017 vise la neutralité carbone à l'horizon 2050 à l'échelle nationale.

Le projet de plan a pour ambition de parvenir à une réduction de la consommation d'énergie de -12 % d'ici 2030, alors même que les documents de planification régionaux et nationaux (SRCAE, SNBC) prévoient des objectifs plus ambitieux respectivement de -16 % et -20 %.

Le secteur résidentiel représente à lui seul 45 % de la consommation d'énergie finale du territoire ; Par ailleurs, le dossier n'explique pas les raisons pour lesquelles la baisse attendue de la consommation affichée à l'horizon 2050 pour ce secteur est si peu significative (cf figure 18). En effet, l'objectif de rénovation thermique de 100 logements par an indiqué figure 19, ramené à 60 logements par an dans la fiche action 1-1, n'apparaît pas à la hauteur malgré le fait que le territoire soit constitué pour moitié de résidences secondaire. Entre 2015 et 2017, 54 logements ont été rénovés par le biais du programme « habiter mieux » de l'ANAH¹². Le rapport n'évoque pas les difficultés d'agir sur le secteur résidentiel qui pourraient ainsi justifier les objectifs affichés qui restent modestes au regard des enjeux alors même que le plan d'action prévoit la mise en place d'un guichet unique de l'habitat. Par ailleurs, si le diagnostic indique que davantage de logements pourraient être rénovés avec la mise en place d'une opération programmée de l'amélioration de l'habitat (OPAH), la MRAe relève qu'aucune action dans ce sens n'est prévue alors même qu'après l'agriculture et le transport, le secteur résidentiel est le troisième contributeur en termes de GES.

Le développement des énergies renouvelables constitue un des leviers de réduction des émissions de GES. Sur ce point le projet de plan prévoit des objectifs globaux à l'horizon 2030 et 2050 supérieurs aux objectifs nationaux qui nécessitent d'être déclinés par filière. Le diagnostic a mis en évidence que le poste source du territoire situé à Longeville-sur-mer ne dispose plus de capacités suffisantes pour recevoir de nouveaux

12 Agence Nationale de l'Habitat

raccordements de projets de production d'énergies renouvelables. Malgré cela, le projet de plan ne prévoit pas d'action en lien avec le gestionnaire de réseau dans la perspective d'une révision de l'actuel schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables de la région des Pays de la Loire établi pour l'horizon 2020. À ce propos, la MRAe rappelle que les objectifs stratégiques opérationnels doivent également porter sur le domaine de l'évolution coordonnée des réseaux énergétiques, ce qui n'apparaît pas avoir été réalisé. Par ailleurs, l'atteinte de ces objectifs reste subordonnée à une forte implication et mobilisation des acteurs du territoire (biomasse), à leur acceptation sociale (éolien) et à leur faisabilité technique (photovoltaïque et méthanisation). Sur ces aspects, le projet de plan prévoit principalement des actions d'animation et de sensibilisation dont l'efficacité doit s'inscrire dans le temps.

Sur la base de la traduction des objectifs sectoriels du SRCAE et de la SNBC sur le territoire de la communauté de communes, le dossier indique que les objectifs ont été ajustés au territoire. In fine, le projet de plan présente l'objectif global de - 20 % des émissions de GES à l'horizon 2030 qui résulte de cet ajustement, objectif inférieur à celui de la SNBC en vigueur qui est de -31 %. Le dossier présente pour chaque secteur (résidentiel, transport, agriculture...) les objectifs de réduction qu'il s'est assigné, mais n'explique pas les hypothèses qui ont conduit à définir cette trajectoire suivant le programme d'actions.

Le dossier tel que présenté ne permet pas toujours de comprendre comment certaines actions sont retenues au plan au regard des objectifs globaux fixés et des contributions qu'elles peuvent représenter. Il ne permet pas non plus de comprendre comment le projet de PCAET prend en compte le projet territorial tel que prévu au SCoT dans l'évaluation de ses émissions de GES pour les divers secteurs.

Les espaces agricoles (prairies, cultures, bois et haies bocagères) participent au stockage du carbone et viennent compenser une part prépondérante des émissions du territoire, dont celle issue du secteur agricole qui est le premier poste d'émission de GES (59 %). Le diagnostic évoque quelques facteurs sur lesquels il serait possible d'agir et qui constitueraient des pistes de progrès dans ce secteur. Pour autant, le projet de plan n'indique pas d'action particulière visant à réduire les émissions de GES dans les pratiques agricoles (élevage et culture). Seules des actions de plantations pour la séquestration de carbone et de développement d'énergie renouvelable (méthanisation) sont envisagées. Par conséquent, la mobilisation et l'implication du monde agricole principalement concerné dans ce domaine mériterait d'être plus affirmée. Si l'élaboration du plan climat incombe à la collectivité en qualité de coordinateur de la transition énergétique sur son territoire, celle-ci n'a pas vocation à assumer à elle seule la maîtrise d'ouvrage de l'intégralité des actions, son rôle est aussi de fédérer et d'animer d'autres acteurs autour d'actions partagées. La collectivité gagnerait à proposer une ou des actions pilotées par la profession qui a déjà travaillé sur certains sujets (cf livret pédagogique sur l'agriculture et le climat) visant à réduire les émissions de GES.

Le transport constitue le second poste d'émission de GES. Pour ce territoire rural situé entre deux zones d'emplois attractives que sont La Roche-sur-Yon et Les Sables-d'Olonne, l'offre alternative à la voiture est quasi inexistante. Le taux de motorisation des ménages est important. Aussi le projet de plan s'attache à mettre en place les conditions favorables à l'autopartage et au co-voiturage notamment pour les déplacements domicile travail et de manière complémentaire à réduire certains déplacements par le développement d'espaces de coworking ou encore par des actions visant à développer les modes doux de déplacement. À la suite d'un certain nombre d'initiatives en faveur d'une autre mobilité évoquées dans le diagnostic, le plan les reprend en tant qu'actions qui s'avèrent pour ce volet du transport la partie la plus opérationnelle du PCAET.

La MRAe recommande de bâtir un scénario dont les objectifs seraient en cohérence avec les objectifs assignés au niveau national en matière de réduction de GES en renforçant son plan d'actions par une plus grande implication des acteurs du territoire, notamment les acteurs du secteur agricole et de l'habitat.

En matière de stockage du carbone du territoire, le projet de plan prévoit notamment une action 5.2 qui a vocation à « maintenir et développer la séquestration du carbone ». Cependant le document de stratégie territoriale ne précise aucun objectif chiffré. La MRAe rappelle que les objectifs stratégiques et opérationnels du PCAET doivent également porter sur ce sujet.

Il identifie des points de vigilance pour d'autres actions susceptibles d'être à l'origine de nouvelles émissions de carbone (actions 4.2 et 4.3). Pour autant, les mesures correctives proposées s'avèrent d'une portée limitée et mériteraient d'être renforcées pour viser une compensation des espaces soustraits aux de puits de carbone du territoire.

3.2 l'adaptation du territoire au changement climatique

L'Axe 5 Adapter le territoire aux changements climatiques propose 5 actions.

Le diagnostic met en évidence que 2 500 ha seront immergés du fait de la hausse du niveau des océans d'ici 2100 (figure 96). Si les espaces concernés ne portent pas a priori sur des secteurs urbanisés mais principalement sur des espaces agricoles, le dossier ne prévoit pas particulièrement d'action portant sur l'adaptation de l'activité de ce secteur, hormis pour ce qui concerne la conchyliculture. Il semble s'en remettre principalement aux démarches en cours sur le territoire, sans plus d'explication.

La communauté de communes VGL est en charge de la compétence GEMAPI¹³. Le territoire est particulièrement exposé au risque inondation fluvial et de submersion marine. C'est dans ce cadre qu'elle porte l'élaboration du programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) des marais du Payré sur les communes de Talmont-Saint-Hilaire, Jard-sur-Mer et Saint-Vincent-sur-Jard. Le PAPI du Lay Aval¹⁴ est porté par le syndicat mixte marais Poitevin Bassin du Lay.

Le PCAET s'inscrivant en articulation du SCoT récemment approuvé et du futur PLUi, l'action 5.1 « Mettre en place une stratégie d'aménagement du territoire économe en foncier et en énergie » devra trouver une déclinaison effective dans le projet de territoire qui sera traduit dans le PLUi. A cette fin le PCAET gagnerait à donner déjà à ce stade des premières orientations.

3.3 la réduction de la pollution atmosphérique et des risques sanitaires associés.

Comme l'indique le document de stratégie territoriale, au regard du contexte, les enjeux de qualité de l'air s'avèrent ici secondaires. Certaines actions du plan visant à réduire les consommations énergétiques et les émissions de GES participeront également à la réduction de polluants atmosphériques. Toutefois, comme pour les émissions de GES, les

¹³ Gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations

¹⁴Le PAPI Lay aval intéresse les communes de Champ-Saint-Père, Saint-Vincent-sur-Graon, Moutiers-les-Mauxfaits, Le Givre, Saint-Cyr-en-Talmondais, Le Bernard, La Jonchère, Curzon, Saint-Benoist-sur-Mer, Angles et Longeville-sur-Mer

principales sources de pollution sont issues du secteur agricole. Par conséquent, dans ce domaine aussi, le PCAET devrait traduire une plus forte implication de la profession via des actions portées par les acteurs du monde agricole.

3.4 les éventuels impacts sur la biodiversité et le paysage induits par le programme d'actions ou la modification de l'usage des sols.

La MRAe rappelle que la stratégie nationale bas carbone (2015) vise un arrêt à terme de la consommation des terres agricoles et naturelles, avec une forte réduction à l'horizon 2035. Le plan biodiversité publié en juillet 2018 vient conforter et renforcer cette ambition.

Par conséquent, comme cela a été dit au sujet de l'action 5.1 la collectivité est vivement encouragée à s'engager dans l'élaboration d'un document d'urbanisme à la hauteur de cet enjeu.

En ce qui concerne les sites naturels protégés du territoire, l'évaluation environnementale n'évoque que des incidences positives (page 99) en renvoyant l'exercice de l'acceptabilité des projets dans ou aux abords des sites à une étape ultérieure, dans le cadre de l'instruction propre des projets qui découleraient éventuellement du plan d'actions.

En ce qui concerne les incidences du plan sur le milieu naturel, le dossier ne fait état que de points de vigilance relatifs à certains aménagements induits par certaines de ses actions ou projets de développement d'énergies renouvelables sans entrer dans le détail dans la mesure où ces projets ne sont pas précisément connus et localisés. Au-delà d'une simple inscription comme facteur de vigilance et, à défaut d'appréciation plus précise des impacts, l'analyse devrait conduire à proposer des garde-fous en rappelant la nécessaire prise en compte de l'approche ERC. Sur ces aspects le PCAET est peu volontaire et devrait considérer ces enjeux de préservations des milieux naturels comme intimement liés aux enjeux climatiques.

Par ailleurs, il est à relever, dès à présent, que sont prévues des actions visant à mobiliser la biomasse (bois énergie notamment) sans que soient identifiés les effets possibles sur la baisse de la séquestration de carbone in situ, d'une part, et sur l'altération possible des écosystèmes, d'autre part. On rappellera notamment que la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques, des zones humides et des formations boisées riveraines relèvent de la compétence GEMAPI. A ce titre la collectivité est en pleine responsabilité sur ce sujet et il aurait été utile qu'il en soit fait état au plan d'actions.

Enfin, la perspective d'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) doit constituer pour les élus un véritable levier opérationnel en faveur d'une maîtrise des émissions de GES et consommations énergétiques, notamment dans l'objectif national de neutralité carbone.

Nantes, le 5 septembre 2019

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



Fabienne ALLAG-DHUISME