



Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité
environnementale de Bretagne sur le projet
de Plan climat air énergie territorial (PCAET)
de la Communauté d'Agglomération du Pays de Saint-Malo (35)**

N° : 2018-006698

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) de Bretagne a donné délégation à sa présidente en application des articles 2 à 4 de sa décision du 3 mai 2018 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) du Pays de Saint-Malo (35).

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) de Bretagne a été saisie par la Communauté d'Agglomération du Pays de Saint-Malo pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 27 décembre 2018.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL a consulté par courriel du 8 janvier 2019 l'agence régionale de santé, délégation territoriale d'Ille-et-Vilaine (35). La contribution a été transmise le 7 mars 2019, aucune contribution n'a été transmise.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL de Bretagne, et après consultation des membres de la MRAe, 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. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

Synthèse de l'Avis

L'agglomération malouine est, depuis 2001, composée de 18 communes et compte près de 82 600 habitants. Il s'agit du deuxième pôle urbain du département d'Ille-et-Vilaine. **La population est concentrée sur Saint-Malo et présente un phénomène de vieillissement. À l'horizon 2030, le taux de croissance est estimé à +0,95 % par an.** L'agglomération a gagné près de 2 900 habitants en 5 ans. Le territoire s'étend sur 246 km² et s'ouvre sur la mer. Le paysage est marqué par l'agriculture et les zones d'activité.

Le diagnostic fait état d'un territoire dans la moyenne nationale en termes d'émission de gaz à effet de serre (GES) et de consommation d'énergie. Les secteurs les plus énergivores et les plus émetteurs de gaz à effet de serre (GES) sont le secteur résidentiel et le secteur des transports. Concernant la pollution atmosphérique, le dossier indique que Saint-Malo Agglomération (SMA) est inscrit dans une dynamique positive de réduction des émissions de polluants. Seules les émissions d'ammoniac (NH₃) principalement issues du secteur agricole continuent d'augmenter.

Les objectifs du PCAET de Saint-Malo Agglomération sont assez ambitieux, pour une première élaboration de PCAET. Ce dernier prévoit de parvenir à 32 % d'énergies renouvelables dans la consommation du territoire en 2030, de réduire de 74 % les émissions de gaz à effet de serre en 2050, de diminuer de 50 % les consommations énergétiques en 2050 et d'adapter le territoire aux changements climatiques. Le plan d'actions est structuré autour de **10 orientations qui portent sur la durée de mise en œuvre du PCAET (2019-2025)**. Celles-ci sont regroupées en **3 axes avec pour objectifs** : la neutralité carbone, l'innovation et la mobilisation comme levier de la transition écologique et la résilience du territoire (qualité de l'air).

Les enjeux identifiés par l'Ae comme prioritaires sur le territoire sont :

- la maîtrise de la consommation de l'énergie et le développement des énergies renouvelables,
- la qualité de l'air et les émissions de gaz à effet de serre au regard d'un territoire particulièrement sujet à l'étalement urbain et donc à l'allongement des déplacements,
- la séquestration du carbone, compte tenu des effets de l'artificialisation grandissante du territoire.

À la suite de ce constat, l'Autorité environnementale émet les recommandations suivantes :

L'Ae recommande à la collectivité de renforcer l'évaluation environnementale en indiquant, par le biais d'éléments chiffrés, dans quelle mesure les actions proposées par le plan (les 3/4 relèvent d'actions du champ des études et de l'animation) permettront d'atteindre les objectifs du PCAET. Il convient de préciser les modalités de suivi des actions.

L'Ae recommande à la collectivité de présenter des actions quant à la contribution du secteur agricole aux objectifs du PCAET notamment dans la lutte contre la pollution atmosphérique (dont l'ammoniac).

L'Ae recommande à Saint-Malo Agglomération de se doter d'une stratégie sur la question de la séquestration du carbone afin de renforcer l'efficacité du PCAET dans son objectif de lutte contre le réchauffement climatique.

L'Ae regrette que le PCAET ne présente pas des actions plus opérationnelles dans le champ des énergies renouvelables et recommande à la collectivité de revoir le plan d'action afin d'être en mesure d'atteindre les objectifs fixés par le PCAET en 2050.

Sommaire

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de PCAET de Saint-Malo Agglomération et des enjeux environnementaux.....5
 - 1.1 Contexte et présentation du territoire.....5
 - 1.2 Présentation du projet de PCAET de Saint-Malo Agglomération.....6
 - 1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de PCAET de Saint-Malo Agglomération identifiés par l'autorité environnementale.....7
2. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation.....7
3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PCAET de Saint-Malo Agglomération.....7

Avis détaillé

Le plan climat, air, énergie territorial (PCAET) est un plan-programme élaboré pour mettre en cohérence les diverses politiques publiques du territoire, avec pour finalités : la lutte contre le changement climatique (contribution à l'atténuation); l'adaptation au changement climatique; la transition énergétique (diminution de la consommation énergétique et augmentation des énergies renouvelables) et l'amélioration de la qualité de l'air. L'évaluation environnementale est l'occasion de préciser en quoi les axes et 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. Le secteur du trafic aérien est exclu du champ d'action du PCAET.

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de PCAET de Saint-Malo Agglomération et des enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire

L'agglomération malouine est, depuis 2001, composée de 18 communes, s'étend sur 246 km², comprenant une façade maritime et comptant près de 82 600 habitants¹. Il s'agit du deuxième pôle urbain du département d'Ille-et-Vilaine. **La population est concentrée sur Saint-Malo et présente un phénomène de vieillissement.** Elle n'augmente pas sur le territoire : Saint-Malo et Saint-Jouan-des-Guérets connaissent un recul démographique (2006-2017). Les communes les plus éloignées de ce secteur sont celles qui connaissent la plus grande croissance démographique (Saint-Guinoux). **À l'horizon 2030, le taux de croissance est estimé à +0,95 par an.** L'Agglomération a gagné près de 2 900 habitants en 5 ans.

Le paysage est marqué par l'agriculture et les zones d'activité. Le territoire comporte cependant une grande richesse d'habitats naturels et d'espèces faunistiques et floristiques. Le littoral est en enjeu fort, tout comme l'état écologique et chimique des masses d'eau. Les cours d'eau ont été impactés par les aménagements humains.

Le diagnostic fait état d'un territoire dans la moyenne nationale en termes d'émission de gaz à effet de serre (GES)² et de consommation d'énergie. Les secteurs les plus énergivores et les plus émetteurs de GES sont le secteur résidentiel et le secteur des transports. Ils représentent 76 % des émissions. Le diagnostic évalue à 407 833 tonnes équivalent CO₂ les émissions de GES en 2010.

Le bilan de la qualité de l'air sur le territoire est marqué par les émissions liées à la mobilité (le transport routier et maritime), à l'agriculture et au secteur résidentiel. Concernant la pollution atmosphérique, le dossier indique que SMA se trouve dans une trajectoire de réduction des émissions de polluants. Seules les émissions d'ammoniac (NH₃) continuent d'augmenter. Le transport est à l'origine de 67 % des émissions d'oxydes d'azote sur le territoire, 27 % des particules fines PM_{2,5} et 36 % des particules PM₁₀. La moyenne des émissions de polluants est généralement caractérisée par une valeur inférieure ou égale aux moyennes départementales et régionales sauf pour les oxydes d'azote. Il existe une grande variabilité des émissions de polluants suivant les communes, phénomène lié à la densité de population, aux activités industrielles ou agricoles, et à la présence de grands axes de circulation.

1 Source Audiar « Populations 2016, évolutions comparées et estimations », janvier 2019.

2 Les émissions de GES sur le territoire correspondent à une moyenne de 5T CO₂ par habitant par an.

Les consommations d'énergie sont en hausse. 6 % de l'énergie finale consommée sur le territoire est produite localement. Le barrage de la Rance produit 518 GWh soit 120 % des consommations d'électricité finales de Saint-Malo Agglomération.

Il existe un potentiel de stockage de carbone significatif via la biodiversité et les sols (9 % des émissions du territoire sont stockées). Toutefois, l'étalement urbain est une problématique importante. Il réduit la capacité des sols à stocker le carbone et favorise les émissions de gaz à effet de serre dues à l'allongement des distances.

Le territoire de Saint-Malo agglomération est un territoire vulnérable face au changement climatique (risque de submersion marine, ressource en eau et qualité de l'eau) d'autant plus que son économie est tournée vers le tourisme, l'agriculture et la conchyliculture. Le risque majeur pour le territoire est le risque de submersion marine qui concerne 11 communes sur 18.

1.2 Présentation du projet de PCAET de Saint-Malo Agglomération

Dans sa stratégie d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, le PCAET a comme objectif de permettre :

- de monter à 32 % la part d'énergie non renouvelable (ENR) dans la consommation du territoire en 2030³ ;
- de respecter les recommandations de l'Organisation Mondiale de la Santé sur la qualité de l'air ;
- de diminuer de 74 % les émissions de GES en 2050 ;
- de réduire de moitié les consommations énergétiques en 2050 ;
- d'adapter le territoire au changement climatique.

Le plan d'actions est composé de 33 actions classées en **10 orientations qui portent sur la durée de mise en œuvre du PCAET (2019-2025)**. Le PCAET présente des actions déclinées en 3 temps : 2019-2025, 2025-2030 et enfin 2050. Ces orientations sont regroupées autour de **3 axes** :

- 1) vers la neutralité carbone (aménagement, réhabilitation énergétique des bâtiments, production de logements neufs, mobilité, ENR, ressources naturelles, etc.) ;
- 2) innovation et mobilisation comme levier de la transition écologique (économie locale et circulaire, isolation des bâtiments) ;
- 3) pour un territoire résilient (qualité de l'air).

7 actions du PCAET sont identifiées comme prioritaires et visent à :

- assurer l'exemplarité et stimuler l'innovation par le patrimoine public ;
- adapter les infrastructures et l'aménagement urbain aux modes de déplacements alternatifs ;
- poursuivre la structuration des filières d'approvisionnement en bois-énergie ;
- affiner les connaissances sur le potentiel en énergie renouvelables du territoire ;
- réduire et valoriser les déchets au cœur de l'économie circulaire ;
- rapprocher production et consommation locales et mettre en place un programme d'éducation à l'environnement.

3 Conformément aux objectifs fixés par la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) du 18 août 2015.

1.3 Principaux enjeux environnementaux du projet de PCAET de Saint-Malo Agglomération identifiés par l'autorité environnementale

Au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du plan d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, les enjeux environnementaux du PCAET de Saint-Malo Agglomération identifiés comme prioritaires par l'Autorité environnementale sont :

- l'énergie, en particulier la maîtrise de la consommation et le potentiel de développement des énergies renouvelables ;
- la qualité de l'air et les émissions de gaz à effet de serre au regard d'un territoire particulièrement sujet à l'étalement urbain et donc à l'allongement des déplacements ;
- la séquestration du carbone, compte tenu des effets de l'artificialisation grandissante du territoire.

2. Caractère complet et qualité des informations contenues dans le rapport de présentation

Le dossier indique des chiffres contradictoires concernant la démographie du territoire. En effet, entre 2006 et 2011, Saint-Malo Agglomération perdait des habitants (-0,6 % par an).

L'Ae recommande à la collectivité d'actualiser les chiffres concernant la présentation démographique du territoire.

Le PCAET présente des actions qui se concentrent sur « l'urgence à agir » selon 3 temps : 2019-2025, 2025-2030 et enfin 2050. Les objectifs projetés par la Communauté d'Agglomération sont ambitieux, en particulier celui de diminuer de 74 % les émissions de GES en 2050, ce qui s'inscrit dans la trajectoire de la stratégie nationale bas carbone.

Pour autant, l'Ae regrette que l'évaluation environnementale soit faible et manque de données chiffrées. L'évaluation conclut rapidement à « une absence d'incidence négative directe sur l'environnement ». En outre, la collectivité ne montre pas, de manière chiffrée, comment les objectifs pourront être atteints par le PCAET et ne précise pas les modalités de suivi.

L'Ae note que les 3/4 des actions du PCAET relèvent du champ des études et de l'animation. Cette forte proportion risque fortement de compromettre l'atteinte des objectifs annoncés. Enfin, aucune mesure d'évitement, de réduction ou de compensation (ERC) n'est prévue. Seuls quelques points de vigilance ont été identifiés.

Enfin l'Ae regrette l'absence d'analyse et de stratégie « air-climat-énergie » concernant l'activité et l'évolution des ports de Saint-Malo Agglomération.

L'Ae recommande à la collectivité de renforcer son évaluation environnementale en indiquant, au moyen d'éléments chiffrés, dans quelle mesure les actions proposées par le plan permettront d'atteindre les objectifs du PCAET et de préciser les modalités de suivi des actions programmées.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PCAET de Saint-Malo Agglomération

La stratégie nationale bas-carbone (SNBC) instituée par la loi de transition énergétique pour la croissance verte, fixe pour la France « des objectifs de réduction de gaz à effet de serre (GES). L'objectif est de réduire de 40 % les émissions totales de GES d'ici 2030 et de 75 % d'ici 2050.

Des objectifs plus précis sont définis pour chaque secteur d'émissions avec une stratégie visant -29 % de GES à l'horizon 2028 (par rapport à 2013) dans le secteur des transports ; -54 % dans le bâtiment à horizon 2028 (par rapport à 2013) et de baisser de 28 % la consommation énergétique en 2030 dans le bâtiment également (par rapport à 2010). Dans le secteur agricole, il s'agit de réduire les émissions agricoles de 12 % à horizon 2028 (par rapport à 2013) et de 48 % d'ici 2050. D'autres objectifs concernent le secteur de l'industrie, des énergies et des déchets.

Le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) prévoit également des objectifs de réduction à partir de 2020, 2025 et 2030 pour les émissions de dioxyde de soufre (SO₂), d'oxydes d'azote (Nox), de composés organiques volatils (COVNM), d'ammoniac (NH₃) et de particules fines (PM_{2,5}). »

En termes de contenu, le PCAET s'attache surtout aux actions en lien avec les études, la maîtrise de l'énergie et l'animation du territoire. Le plan reste incomplet sur les actions concrètes pour lutter contre les émissions de GES et la pollution atmosphérique, voire silencieux sur cet enjeu concernant le secteur agricole.

L'Ae recommande à la collectivité de présenter des actions quant à la contribution du secteur agricole aux objectifs du PCAET notamment dans la lutte contre la pollution atmosphérique.

Le ministère de la Transition écologique et solidaire a rendu public le 6 décembre 2018 le projet de Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) révisée. Elle dessine le chemin de la transition écologique et solidaire vers la neutralité carbone en 2050. Ce principe de neutralité carbone impose de ne pas émettre plus de gaz à effet de serre que notre territoire peut en absorber via notamment les forêts ou les sols. **Il est nécessaire de prendre en compte la question de la séquestration du carbone (objectif de neutralité carbone)** dans la mesure où la lutte contre les émissions de GES constitue un enjeu fort au regard des objectifs ambitieux de ce PCAET. Le décret du 28 juin 2016, relatif au Plan Climat Air Énergie Territoire (PCAET) impose une estimation de la séquestration nette de dioxyde de carbone et de ses possibilités de développement.

L'Ae recommande à Saint-Malo Agglomération de se doter d'une stratégie (diagnostic, objectifs et indicateurs de suivi) sur la question de la séquestration du carbone afin de renforcer l'efficacité du plan de PCAET dans son objectif de lutte contre le réchauffement climatique.

Le territoire produit de l'énergie localement à hauteur de 99GWh par an (2014). Il a développé le solaire thermique, le bois-énergie. Par contre le PCAET est très peu ambitieux sur les énergies renouvelables. La production d'énergie locale et renouvelable est actuellement dédiée à 98 % à la production de chaleur sur le territoire. Le PCAET de Saint-Malo Agglomération a comme objectif de monter à 32 % la part d'énergie non renouvelable (ENR) dans la consommation du territoire en 2030⁴. **L'Ae regrette que le territoire qui dispose d'une part significative de zones d'activité n'ait pas étudié un potentiel quantifiable en termes de développement de l'énergie solaire.**

L'action 2 de l'orientation 4 (O4) relative au déploiement des énergies renouvelables prévoit d' « affiner les connaissances sur le potentiel en énergie renouvelables du territoire pour multiplier son développement et prévenir les conflits d'usage ». Dans le même esprit l'action 3 (O4) prévoit de « lancer une étude sur les possibilités d'accueil du solaire en toiture pour les bâtiments du patrimoine public ». Ces études sur les potentiels en énergies renouvelables du territoire ne constituent pas en elles-mêmes une action. Ce travail aurait du être un préalable à l'élaboration du plan d'action du PCAET.

4 Conformément aux objectifs fixés par la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) du 18 août 2015.

L'Ae regrette que le PCAET ne présente pas des actions plus opérationnelles dans le champ des énergies renouvelables et recommande à la collectivité de consolider son plan d'action par davantage de mesures concrètes rapidement initiées, afin d'atteindre les objectifs ambitieux fixés par le PCAET en 2050.

La présidente de la MRAe de Bretagne,



Aline BAGUET