



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
de Fougères Agglomération (35)**

n° : 2020-008283

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne, s'est réunie le 19 novembre 2020, en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de plan climat-air-énergie territorial (PCAET) de Fougères Agglomération (35).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Françoise BUREL, Alain EVEN, Philippe VIROULAUD, Aline BAGUET ;

A contribué sans voix délibérative : Jean-Pierre THIBAULT.

En application de l'article 8 du référentiel des principes d'organisation et de fonctionnement des MRAe approuvé par l'arrêté du 11 août 2020, 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 le présent avis.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bretagne a été saisie par Fougères Agglomération pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 20 août 2020.

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

Conformément aux dispositions de l'article R. 122-21 du même code, la DREAL de Bretagne a consulté par courriel du 20 août 2020 l'agence régionale de santé de Bretagne (ARS) ainsi que le préfet d'Ille-et-Vilaine.

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

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

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

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

Synthèse de l'Avis

Fougères Agglomération est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) situé au nord-est de l'Ille-et-Vilaine composé de 29 communes, et comptant 55 627 habitants (Insee 2017). La population augmente en moyenne au rythme de 0,3 % par an. C'est un territoire largement rural, dont le pôle principal est la ville de Fougères, qui compte plus d'un tiers des habitants.

Le profil énergétique de Fougères Agglomération est principalement marqué par les consommations énergétiques du secteur résidentiel et des transports, majoritairement dues aux déplacements des personnes. Concernant les gaz à effet de serre, l'agriculture en est le premier secteur émetteur (59 %). En ce qui concerne la qualité de l'air, les activités agricoles émettent certains polluants atmosphériques, en particulier de l'ammoniac (NH₃) issu à la fois de l'azote contenu dans les effluents d'élevage et de l'utilisation de fertilisants azotés.

Les enjeux environnementaux identifiés par l'Ae sont l'engagement du territoire dans une rupture avec les pratiques actuelles en matière d'énergie, d'émissions de gaz à effet de serre (GES) et de polluants atmosphériques ; la capacité de l'EPCI à concilier le développement résidentiel prévu sur le territoire avec les objectifs du PCAET ; le développement des moyens de production d'énergie renouvelable ; le risque d'incidences négatives sur l'environnement des actions prévues dans le PCAET lui-même ; enfin la capacité du territoire à s'adapter au changement climatique.

Le plan prévoit une baisse importante des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre pour tous les secteurs, avec un effort particulier sur le secteur du transport. L'EPCI fixe l'objectif d'être un territoire « à énergie positive » en 2050 et prévoit un important développement de la production d'énergie photovoltaïque, de la méthanisation et de la géothermie. Les objectifs en matière de réduction des polluants atmosphériques sont largement inférieurs aux objectifs nationaux. Le plan d'actions est constitué de six axes (mobilisation des acteurs, performance énergétique des bâtiments, transports, agriculture, énergies renouvelables, adaptation du territoire au changement climatique), constituant un fond de 34 fiches-actions, elles-mêmes constituées de plusieurs actions.

Le dossier du PCAET de Fougères Agglomération présente un travail intéressant et fourni avec un état initial de l'environnement et un diagnostic territorial de qualité. La traduction en objectifs et stratégie mérite quant à elle d'être améliorée par un approfondissement des leviers identifiés, notamment de leur efficacité et du risque d'incidences environnementales négatives. Enfin, le dispositif de suivi doit être renforcé.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae est présenté dans l'avis détaillé ci-après.

Sommaire

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de PCAET de Fougères Agglomération et des enjeux environnementaux.....	5
1.1 Contexte et présentation du territoire.....	5
1.2 Présentation du projet de PCAET.....	7
1.3 Principaux enjeux relevés par l'Ae.....	8
2. Qualité de l'évaluation environnementale et prise en compte de l'environnement par le PCAET.....	8
2.1 Qualité formelle du dossier.....	8
2.2 État initial de l'environnement et diagnostic territorial.....	9
2.3 Choix réalisés durant l'élaboration du PCAET et objectifs retenus.....	10
2.4 Effets attendus du plan.....	12
2.5 Gouvernance et suivi.....	13

Avis détaillé

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 ». Leur élaboration est obligatoire pour les intercommunalités de plus de 20 000 habitants.

Le PCAET est l'outil opérationnel de coordination de la transition énergétique dans les territoires. Il doit, en cohérence avec les enjeux du territoire, et en compatibilité avec les SRCAE¹ et SRADDET², traiter de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique, de la qualité de l'air, de la réduction des consommations d'énergie et du développement des énergies renouvelables.

S'il doit prendre en compte le SCoT, il doit être pris en compte par les PLU ou PLUi³.

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

Les objectifs fixés au niveau national sont ambitieux et impliquent une rupture avec les pratiques actuelles dans de nombreux domaines (production et consommation, déplacements, urbanisme...).

L'évaluation environnementale permet de montrer en quoi les axes et actions du PCAET sont adaptés et suffisants pour atteindre les objectifs territoriaux 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, de même que les émissions et consommations indirectes liées aux échanges commerciaux.

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de PCAET de Fougères Agglomération et des enjeux environnementaux

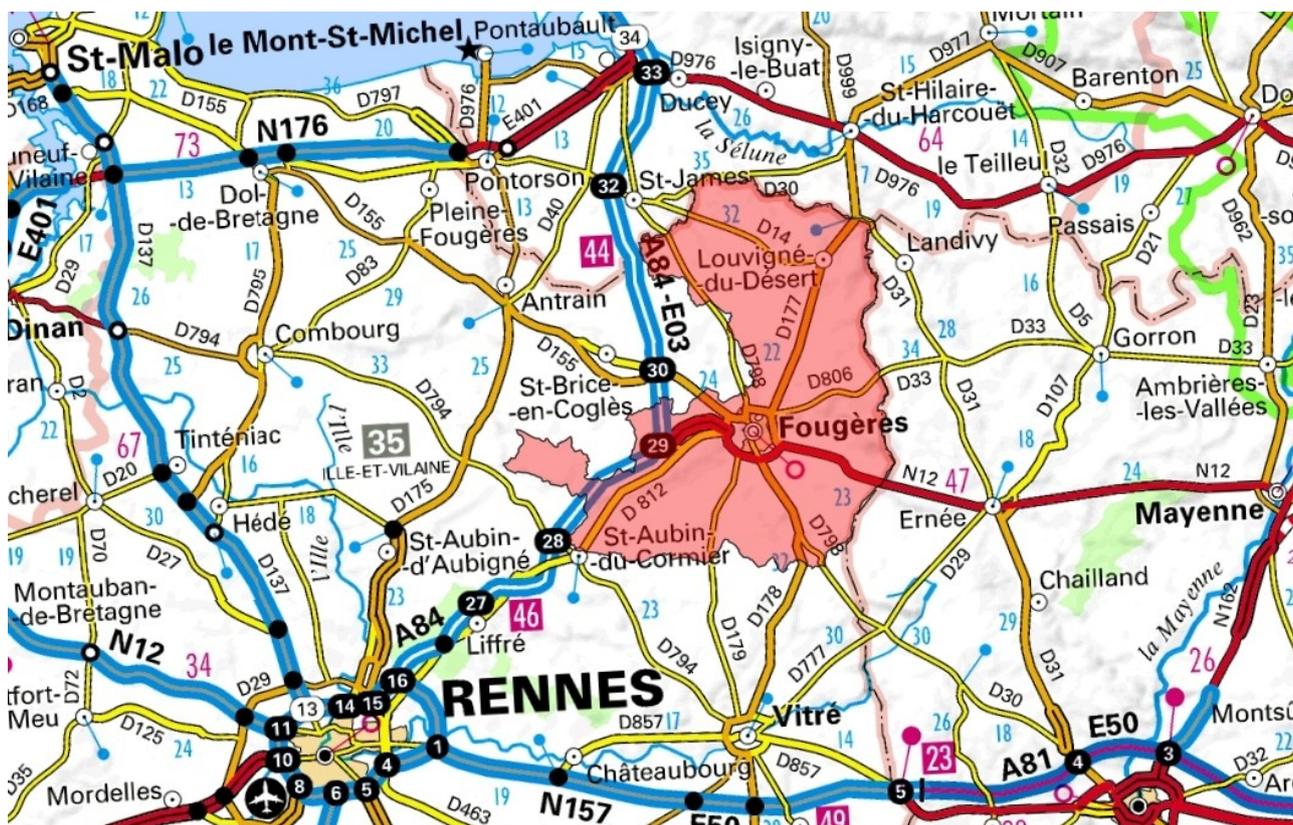
1.1 Contexte et présentation du territoire

Fougères Agglomération est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) situé au nord-est de l'Ille-et-Vilaine, né en 2017 de la fusion de Fougères Communauté, Louvigné Communauté et d'une partie des communes de la Communauté de communes du Pays de Saint-Aubin-du-Cormier. Aujourd'hui composé de 29 communes, l'EPCI compte 55 627 habitants (Insee 2017). La population augmente en moyenne au rythme de 0,3 % par an sur les cinq dernières années. Son pôle principal, Fougères, compte plus d'un tiers des habitants du territoire.

Fougères Agglomération et la Communauté de Communes de Couesnon Marches de Bretagne font partie du Pays de Fougères sur lequel un schéma de cohérence territorial (Scot) a été approuvé en 2010. Le PADD du Scot affirme la volonté de favoriser le développement des énergies renouvelables (éolien principalement) et d'encourager les économies d'énergie. Ce Scot est en cours de révision.

Fougères Agglomération est un territoire rural avec une forte vocation agricole, notamment pour la production de lait. Le nord du territoire subit un déclin démographique, alors que le sud connaît une croissance parfois importante dans certaines communes, notamment du fait de la proximité du bassin rennais et du passage de l'A84 qui relie Rennes à Caen.

- 1 Schéma régional climat-air-énergie. Le SRCAE Bretagne portait sur la période 2013-2018.
- 2 Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. Ce schéma relève de la compétence de la Région. En Bretagne, il est en voie d'achèvement et n'est pas encore approuvé.
- 3 Schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, plan local d'urbanisme intercommunal.



Situation géographique de Fougères Agglomération (source GéoBretagne).

Concernant la biodiversité, le nord du territoire est identifié comme espace de perméabilité écologique⁴ et réservoir de biodiversité par le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de Bretagne. L'EPCI compte quelques espaces naturels remarquables, dont cinq zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff) de type 1⁵ et une Znieff de type 2⁶. Les forêts représentent 4 % du territoire de l'EPCI.

Le territoire est concerné par trois schémas d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) : le Sage Couesnon, le Sage Sélune, et marginalement le Sage Vilaine. La qualité de la majorité des cours d'eau est caractérisée entre moyenne et médiocre en raison de la présence de phosphore et de nitrates, à l'exception de quelques têtes de bassins versants où elle est considérée comme bonne. En lien, on dénombre 14 captages d'eau potable dans le territoire, dont plusieurs sont concernés par des actions d'amélioration de la qualité des eaux.

Le changement climatique est susceptible d'avoir des incidences sur ces aspects (agriculture, biodiversité, quantité et qualité de l'eau, approvisionnement en eau potable, risques) ainsi que sur le plan sanitaire par l'augmentation des épisodes de canicule.

La ville de Fougères est reconnue pour le caractère patrimonial de son bâti ancien et bien préservé, et pour lequel la rénovation énergétique ou l'implantation de sources de production d'énergie renouvelable sont à étudier avec attention pour concilier les nécessités de la lutte contre le changement climatique avec ces qualités patrimoniales.

-
- 4 Notamment la connexion écologique est-ouest « Massifs forestiers et bocages des marches de Bretagne / Plateau de Penthièvre ».
 - 5 Secteurs de grand intérêt biologique ou écologique. Ici : « Ruisseau d'Avion », « Tourbière de Landemarais », « Tourbière de Mats », « Etang de Vaulevier », « Landes de Jaunousse ».
 - 6 Grands ensembles naturels riches et peu modifiés offrant des potentialités biologiques importantes. Ici : « Forêt de Fougères ».

1.2 Présentation du projet de PCAET

La stratégie du projet de PCAET se développe autour de plusieurs objectifs :

- réduction chiffrée des émissions de gaz à effet de serre aux horizons 2030 et 2050,
- réduction des consommations énergétiques à l'horizon 2050,
- réduction des polluants atmosphériques à l'horizon 2050,
- développement des énergies renouvelables afin de devenir un territoire à énergie positive (TEPOS).

L'hypothèse prise concernant l'évolution démographique est élevée (1 % par an jusqu'en 2050) vu la tendance actuelle (0,3 % observé).

Les objectifs climat-air-énergie du PCAET de Fougères Agglomération ont été obtenus à partir d'une simulation des évolutions du territoire dans ses différents secteurs d'activité et à différents horizons. Le plan prévoit la réduction des consommations énergétiques de 43 % entre 2010 et 2050, en faisant porter notamment l'effort à mener sur le transport routier. L'usage de produits pétroliers disparaîtrait presque entièrement. Les émissions annuelles de gaz à effet de serre diminueraient de 27 % en 2030 et de 52 % en 2050. Pris sectoriellement, les objectifs de réduction des gaz à effet de serre de Fougères Agglomération pour 2030 sont supérieurs aux objectifs nationaux de la Stratégie Nationale Bas Carbone, et légèrement inférieurs concernant les consommations énergétiques. Les objectifs en matière de réduction des polluants atmosphériques sont inférieurs aux objectifs issus du PREPA⁷ pour tous les polluants (les objectifs 2030 du PREPA seraient environ atteints en 2050 par l'EPCI selon le PCAET).

L'EPCI fixe l'objectif d'être un territoire à énergie positive (TEPOS)⁸ en 2050 et prévoit un important développement de la production d'énergie photovoltaïque, de la méthanisation, de la géothermie et dans une moindre mesure de l'éolien, du solaire thermique⁹ et de la récupération de la chaleur fatale¹⁰. La production devra atteindre 447 GWh/an en 2050, contre 77 GWh actuellement. Le développement des énergies renouvelables par filière est présenté dans le tableau suivant, issu du dossier.

	Biomasse	Solaire thermique	Solaire PV	Eolien	Hydro	Biogaz	Géothermie	Chaleur fatale
GWh en 2010	70,1	0,2	6,9	0	0	0,3	0	0
GWh en 2030	85	7,7	48,9	14	0	49,4	45	5,5
GWh en 2050	87,6	16,1	95,8	35	0	123	90	11

La séquestration de carbone dans le sol n'est pas étudiée en détail et aucun objectif n'est assigné.

Le plan d'actions a fait l'objet d'une co-construction avec la population. Il est constitué de six axes (mobilisation des acteurs, performance énergétique des bâtiments, transports, agriculture, énergies renouvelables, adaptation du territoire au changement climatique), constituant un fond de 34 fiches-actions, elles-mêmes constituées de plusieurs actions.

La stratégie d'adaptation du territoire au changement climatique repose sur les vulnérabilités identifiées dans le diagnostic territorial : préservation de la ressource en eau ; réduction de l'exposition des personnes

7 Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques, instauré par l'article 64 de la loi de transition énergétique pour la croissance verte. Un décret fixe des objectifs de réduction d'émissions de polluants à différents horizons (2020, 2025, 2030), et un arrêté fixe les actions et orientations par période (2017-2021).

8 Un territoire produisant localement plus d'énergie qu'il n'en consomme.

9 L'énergie solaire thermique produit de la chaleur qui peut être utilisée pour le chauffage domestique ou la production d'eau chaude sanitaire.

10 Chaleur produite lors d'un processus et non utilisée. Il s'agit de capter puis de transporter cette énergie pour favoriser son exploitation. Pour Fougères Agglomération il s'agit de chaleur produite par les industries.

et des infrastructures aux impacts du changement climatique, notamment aux inondations ; préservation des écosystèmes naturels ; élaboration d'une « stratégie agro-forestière résiliente ».

1.3 Principaux enjeux relevés par l'Ae

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 Fougères Agglomération identifiés comme principaux par l'autorité environnementale sont :

- l'engagement dans une rupture avec les pratiques actuelles en matière d'énergie ainsi que d'émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques pour les secteurs les plus émetteurs: amélioration des performances énergétiques de l'habitat, réduction des émissions de gaz à effet de serre et de polluants du secteur agricole, réduction des déplacements carbonés... ;
- la capacité à concilier le développement résidentiel prévu par l'EPCI avec les objectifs du PCAET : maîtrise de l'évolution des déplacements, modération de l'artificialisation des sols (celle-ci réduisant la séquestration du carbone), production de bâtiments sobres énergétiquement et peu polluants, etc. ;
- la sobriété énergétique et le développement des moyens de production d'énergie renouvelable afin de couvrir 100 % des besoins à l'horizon 2050 : bois, solaire, méthanisation, géothermie en maîtrisant les effets sur la séquestration de carbone et la biodiversité ;
- le développement de la séquestration de carbone dans les sols et les forêts ;
- la capacité du territoire à s'adapter au changement climatique : enjeux sanitaires (sécheresse, canicule), et naturels (préservation de milieux naturels type zones humides, étiages plus sévères des cours d'eau dont la qualité écologique est actuellement dégradée) ;

D'autres enjeux doivent être pris en compte par le PCAET car celui-ci, au travers des actions qu'il prévoit, est susceptible d'avoir aussi des effets négatifs sur l'environnement : consommation foncière, qualité de l'air, patrimoine bâti, qualité des masses d'eau, qualité du paysage et cadre de vie, capacité de produire la biomasse à hauteur des objectifs affichés sans effet négatif sur la séquestration de carbone et la biodiversité.

2. Qualité de l'évaluation environnementale et prise en compte de l'environnement par le PCAET

La démarche suivie par Fougères Agglomération pour l'élaboration du plan et son évaluation environnementale repose sur la réalisation conjointe de l'état initial de l'environnement et du diagnostic territorial. Les enjeux identifiés à l'issue de ces travaux, croisés avec les objectifs du PCAET, ont servi à définir la stratégie de l'EPCI, qui a été déclinée en actions. Au terme de ce travail, les incidences environnementales ont été mises en évidence.

La partie qui suit apporte un éclairage sur la qualité de la démarche menée par Fougères Agglomération et retranscrite dans le dossier, ainsi que sur les effets du plan et sa prise en compte de l'environnement.

2.1 Qualité formelle du dossier

Les documents du dossier sont très clairs, pédagogiques et documentés. Les cartes complètent l'information utilement et sont de bonne qualité. L'Ae relève en particulier la qualité du rapport environnemental.

Le résumé non technique est concis et clair. Il apporte une information utile et suffisante concernant le plan et son rapport environnemental.

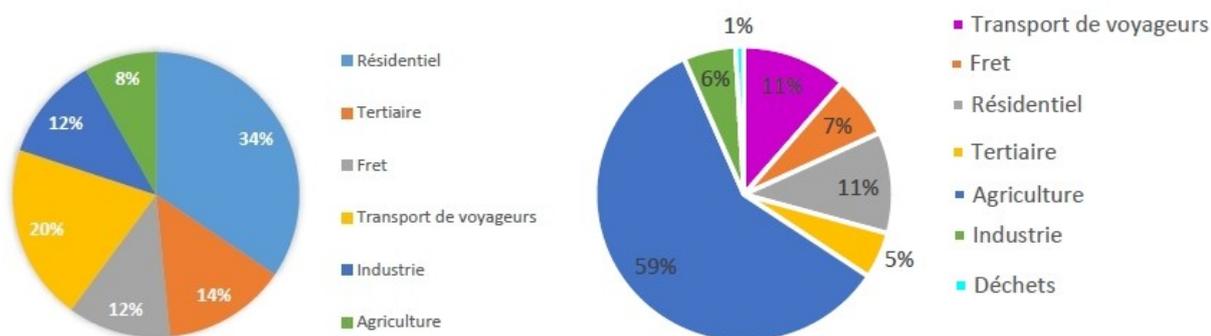
2.2 État initial de l'environnement et diagnostic territorial

Le diagnostic territorial présente les dynamiques socio-économiques de Fougères Agglomération, puis s'attache à fournir une estimation des consommations énergétiques, des émissions de GES et de polluants atmosphériques.

L'estimation des quantités de polluants atmosphériques émis dans le territoire montre que Fougères Agglomération est principalement concerné par des émissions d'oxydes d'azote (Nox), de particules fines (PM10 et PM2,5), de composés organiques volatils non méthaniques (COVNM) et d'ammoniac (NH₃). Les taux d'émissions par km² sont inférieurs aux valeurs bretonnes de 15 % en moyenne, à l'exception de l'ammoniac qui dépasse de 35 % la moyenne bretonne.

Pour effectuer son bilan des consommations énergétiques et émissions de gaz à effet de serre, Fougères Agglomération a utilisé Ener'GES¹¹. Ainsi, l'EPCI estime à 1 199 GWh la consommation énergétique du territoire pour l'année 2010, soit 21,6 MWh par habitant, à comparer à une moyenne bretonne d'environ 24,5 MWh/hab. Les deux tiers de ces consommations sont le fait du secteur résidentiel et des transports. Elles résultent majoritairement de la combustion d'énergies fossiles (produits pétroliers, gaz). La production d'énergie renouvelable couvre 7 % des besoins, et est issue en grande majorité de la combustion de bois.

Les émissions directes de gaz à effet de serre liées aux activités du territoire sont estimées à 552 kteqCO₂/an¹², soit 9,9 teqCO₂/an par habitant, contre 7,7 teqCO₂/an/hab en Bretagne d'après l'Observatoire de l'Environnement en Bretagne. Elles sont principalement dues à l'activité agricole, et dans une moindre mesure aux transports et au secteur résidentiel.



Part des secteurs dans la consommation énergétique (à gauche) et dans les émissions de gaz à effet de serre (à droite) - (source dossier)

Le dossier estime la séquestration de CO₂¹³ à 5,5 kteqCO₂/an, réalisée surtout par les forêts de feuillus : la séquestration par les sols est en effet estimée à une valeur au moins trois fois inférieure à celle par les forêts.

Chaque partie est conclue par une analyse des atouts et faiblesses propres à chaque secteur (habitat, transports, etc.) et une identification des enjeux et leviers d'actions relatifs au plan. Ils concernent notamment le secteur résidentiel (réhabilitation énergétique, sobriété énergétique, conversion des systèmes de chauffages, etc.), les transports (part modale de la voiture, des transports en commun et de la

11 Ener'GES est un outil élaboré par l'observatoire de l'environnement de Bretagne (OEB) et mis à disposition des collectivités pour l'élaboration des bilans d'émissions de GES et de consommations énergétiques.

12 Milliers de tonnes équivalent CO₂ par an. La « tonne équivalent CO₂ » (teqCO₂) est une unité de mesure des émissions de gaz à effet de serre, prenant en compte le fait que l'effet de serre est différent selon le gaz considéré. Le CO₂ a été choisi comme référence et un facteur de conversion est appliqué aux autres gaz afin d'en sommer les effets respectifs (source GIEC 2007).

13 Cette expression désigne le stockage à long terme du carbone hors de l'atmosphère (dans la végétation, les sols, les océans...).

marche à pied, évolution des distances parcourues, part des véhicules thermiques, etc.), l'agriculture (évolution du cheptel bovin, diminution de consommations d'engrais azotés minéraux¹⁴, etc.), les énergies renouvelables ainsi que l'adaptation du territoire au changement climatique (préservation de la ressource en eau, préservation des écosystèmes naturels).

Le diagnostic est généralement bien documenté. Certaines parties gagneraient toutefois à être approfondies pour améliorer l'information apportée au public :

- le chapitre sur les émissions de GES et consommations d'énergie de l'industrie est trop succinct, avec des leviers qui apparaissent trop faibles¹⁵ par rapport à ce qui est écrit quelques lignes auparavant (« secteur qui génère d'importantes émissions de GES et de polluants ») ;
- l'origine des émissions de polluants atmosphériques et les potentiels de réduction ne sont pas assez expliqués ;
- les possibilités de développement des énergies renouvelables pourraient être mieux renseignées par l'indication systématique des potentiels de production énergétique en GWh rapportés au territoire - d'autant plus que ce travail a visiblement été mené ;
- une estimation des émissions et consommations indirectes aurait pu être produite à titre indicatif pour le lecteur, compte tenu de leur importance¹⁶.

L'Ae recommande à l'intercommunalité de compléter, au sein du diagnostic territorial, les parties concernant les émissions de GES, de polluants atmosphériques et les consommations énergétiques de l'industrie, de mieux préciser l'origine des émissions de polluants atmosphériques, de chiffrer les potentiels de développement des énergies renouvelables rapportées au territoire, et d'estimer, à titre indicatif pour le lecteur, les consommations et émissions indirectes du territoire.

L'état initial de l'environnement est renseigné et permet une bonne identification des sensibilités environnementales du territoire. Chaque partie est terminée par une synthèse des enjeux environnementaux. On peut trouver une carte de synthèse de ces enjeux environnementaux dans le résumé non technique.

2.3 Choix réalisés durant l'élaboration du PCAET et objectifs retenus

2.3.1. Cohérence des différents volets du PCAET

Un PCAET demande une cohérence forte entre ses différentes composantes : l'état initial de l'environnement et le diagnostic territorial doivent permettre d'amener assez logiquement les axes du PCAET qui seront développés dans le plan d'actions. Les leviers d'actions identifiés dans le diagnostic doivent contribuer à la définition des objectifs fixés dans la stratégie, car ce sont ces leviers qui déterminent les possibilités de l'EPCI de contribuer aux objectifs nationaux. Malheureusement, **les liens entre les leviers d'action identifiés dans le diagnostic et l'état initial de l'environnement, les objectifs du PCAET et les actions elles-mêmes ne sont pas suffisamment établis** : le dossier ne contient aucune estimation et comparaison de l'efficacité des principaux leviers sur les aspects climat-air-énergie, qui permettrait d'asseoir les choix de l'EPCI concernant ses objectifs et son plan d'action, et mènerait utilement à une hiérarchisation de ces leviers vis-à-vis des objectifs du plan et de la bonne prise en compte de l'environnement. **Le choix des actions n'est pas justifié autrement que par la démarche ayant mené à leur élaboration (co-**

14 À signaler que les effluents d'élevage et les engrais azotés émettent de l'ammoniac (NH₃) nuisible pour la santé.

15 Page 78 du PCAET : développement de l'économie circulaire, développement des productions d'énergies renouvelables, réduction des besoins de déplacements.

16 Les émissions et consommations indirectes correspondent aux émissions et consommations n'ayant pas eu lieu sur le lieu de consommation mais sur le lieu de production. Concernant l'énergie, l'observatoire de l'environnement de Bretagne estime que l'énergie consommée indirectement en Bretagne est 4 fois supérieure à celle consommée localement. (<https://bretagne-environnement.fr/chiffres-cles-energie-bretagne---edition-2020-donnees-analyses-observatoire-environnement-bretagne>).

construction avec des acteurs du territoire, qu'il conviendrait de nommer précisément dans le dossier pour bien rendre compte de la démarche).

Les objectifs sont issus d'un travail de simulation à échéance de 2030 et 2050 dont les hypothèses sont fixées indépendamment des leviers d'action précédemment identifiés.

Le dossier ne présente pas de solutions de substitution comme attendu dans le rapport environnemental (article R122-20 du code de l'environnement), en conséquence de quoi la démonstration du caractère optimal des choix réalisés vis-à-vis de l'environnement n'est pas faite.

L'Ae recommande :

- *d'étudier l'efficacité des différents leviers d'amélioration identifiés, par une estimation des gains permis et de les hiérarchiser afin d'orienter et de justifier les actions retenues dans le plan d'actions,*
- *de justifier davantage les objectifs opérationnels présentés dans le plan d'actions,*
- *de compléter par l'analyse de solutions de substitution permettant de montrer le caractère optimal des choix retenus vis-à-vis de l'atteinte des objectifs du PCAET et concernant la maîtrise de ses incidences environnementales.*

Les effets sur les objectifs climat-air-énergie sont présentés dans le volet stratégie : l'hypothèse de croissance démographique pèse notamment sur l'atteinte des objectifs concernant les consommations énergétiques par secteur. **L'influence de cette hypothèse sur l'atteinte des objectifs globaux du PCAET mériterait d'être mieux mise en évidence sous forme d'une présentation synthétique.**

Par ailleurs, il serait utile de présenter dans ses grands traits la révision du Scot du Pays de Fougères en voie d'achèvement, afin de montrer comment le futur Scot s'articulera avec le PCAET de Fougères Agglomération.

2.3.2. Objectifs

Une simulation des évolutions du territoire aux horizons 2030 et 2050 a été utilisée afin de définir des objectifs propres au territoire concernant les émissions de GES et de polluants atmosphériques et les productions et consommations énergétiques. Les paramètres utilisés sont socio-économiques (évolution des déplacements, évolution de la population, etc.), techniques (part annuelle des rénovations d'habitat, type de chauffage, gains en agriculture) et conjoncturels (prix du baril de pétrole). Un scénario tendanciel et un scénario « volontariste » (unique) sont comparés. Pour le secteur résidentiel, les paramètres sont entre autres : le taux de réhabilitation par an (1,7 % du parc/an), les gains sur le chauffage (de -30 à - 55 % selon le scénario), le taux de conversion de chauffages par produit pétrolier vers des chauffages au bois (de 0 à 100 %), etc. **Cette simulation permet de montrer comment ces différents paramètres concourent à la déclinaison territoriale des objectifs nationaux, ainsi que de définir des objectifs climat-air-énergie propres au territoire.** Ces objectifs demeurent toutefois très théoriques car ils ne sont pas mis en cohérence avec les leviers d'actions identifiés. L'EPCI prévoit des évolutions particulièrement importantes pour certains paramètres externes, comme les valeurs de part modale des déplacements en voiture (72 % en 2010, 21 % en 2050), qui seraient à justifier pour asseoir la crédibilité de ces hypothèses.

Les calculs sont développés et expliqués pour les estimations de réduction des consommations énergétiques, mais pas pour les estimations des diminutions d'émissions de gaz à effet de serre et les polluants atmosphériques.

L'Ae recommande de justifier certaines des valeurs des paramètres retenus pour les projections réalisées aux horizons 2030 et 2050, et de développer et d'expliquer la partie concernant les diminutions potentielles d'émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques.

La nouvelle version de la stratégie nationale bas carbone (SNBC) adoptée le 21 avril 2020 fixe des budgets carbone pour les périodes 2019-2023, 2024-2028 et 2029-2033 ¹⁷. L'objectif de réduction de 40 % des

¹⁷ Le PCAET fait référence à plusieurs reprises au SRCAE de Bretagne 2013-2018. Même si ce document reste une référence importante relative à la stratégie air-climat-énergie des territoires, il convient de se référer aux nouveaux textes en vigueur et notamment la stratégie nationale bas carbone dans sa dernière version (SNBC 2).

émissions de GES en 2030 par rapport à 1990 y est maintenu, mais celui à échéance de 2050 est renforcé, avec un objectif de division par 6 de ces émissions au lieu d'un facteur 4 et d'atteinte de la neutralité carbone (compensation totale des émissions par la séquestration de carbone). Ici, Fougères Agglomération vise à réduire de 52 % les émissions de GES en 2050 sur son territoire par rapport à 2010. Les objectifs sectoriels fixés par Fougères Agglomération sont donc inférieurs aux objectifs fixés par la SNBC 2. Il serait opportun de prévoir dans le dossier un développement concernant les actions à renforcer ou à prévoir à terme pour permettre à l'EPCI de renforcer ses objectifs.

L'Ae recommande à la collectivité de s'engager à revoir, à mi-parcours du PCAET, la stratégie et les objectifs du plan à échéance de 2050, de manière à s'inscrire dans l'ambition fixée au niveau national d'atteinte de la neutralité carbone nécessitant une division par 6 des émissions de GES par rapport à 1990.

2.4 Effets attendus du plan

2.4.1. Efficacité du plan à atteindre ses objectifs

Le plan d'actions aborde tous les volets identifiés dans le diagnostic à l'exception du développement des filières biogaz et géothermie. **Les effets attendus de chaque action, qu'il s'agisse de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de réduction des consommations énergétiques ou d'amélioration de la qualité de l'air, ne sont pas évalués. Il en résulte que la capacité du plan d'actions à atteindre les objectifs du PCAET n'est pas démontrée.**

L'action 6.4 concernant la limitation de l'imperméabilisation et les solutions de désartificialisation des sols mériterait d'être renforcée par une réflexion sur les possibilités de conciliation du développement urbain avec l'objectif de limitation de l'artificialisation des sols. Cela pourrait amener à concevoir un cadre territorial utile aux PLU.

L'Ae recommande à Fougères Agglomération de prévoir une action spécifique au développement de la filière biogaz et une autre pour le développement de la géothermie, ainsi qu'une réflexion dans l'action 6.4 concernant la conciliation du développement urbain prévu par l'EPCI avec l'enjeu de limitation de l'artificialisation des sols.

Globalement, la mise en œuvre des actions du PCAET devrait permettre d'engager le territoire dans une dynamique vertueuse vis-à-vis de l'enjeu de limitation du changement climatique.

2.4.2. Analyse des incidences du plan et mise en œuvre de la séquence éviter, réduire, compenser (ERC)¹⁸

L'analyse des incidences de la mise en œuvre du plan sur l'environnement est menée de manière qualitative, avec des approfondissements spécifiques lorsque des incidences négatives sont pressenties. Les incidences environnementales sont identifiées. Si nécessaire, des mesures destinées à les réduire ou les éviter sont alors précisées. Le rapport environnemental indique que ces mesures ont été intégrées au plan d'actions du PCAET.

Certaines actions prévues dans le PCAET présentent des risques d'incidences négatives sur l'environnement. C'est notamment le cas pour le développement du bois-énergie et du biogaz qui peut dégrader la qualité de l'air (émission de particules fines notamment), pour le développement des énergies renouvelables (éoliennes, panneaux photovoltaïques) qui peut consommer des espaces agricoles ou forestiers nécessaires pour la biodiversité, altérer le paysage et dégrader sa qualité. Des actions spécifiquement conçues comme outils de maîtrise de ces incidences et incorporées au plan

18 La « séquence » ERC est introduite dans les principes généraux du droit de l'environnement. Elle vise une absence d'incidences environnementales négatives, en particulier en termes de perte nette de biodiversité, dans la conception puis la réalisation de plans, de programmes ou de projets d'aménagement du territoire. Elle repose sur trois étapes consécutives, par ordre de priorité : éviter les atteintes à l'environnement, réduire celles qui n'ont pu être suffisamment évitées et, si possible, compenser les effets résiduels.

d’actions sont indispensables. En l’état, cette intégration dans le plan d’action demeure inégale et incomplète. Pour tous ces points, les recommandations formulées dans le rapport environnemental doivent être renforcées pour assurer la maîtrise des incidences environnementales et développées de manière opérationnelle dans le plan d’actions.

L’Ae recommande de préciser les mesures destinées à maîtriser les incidences sur l’environnement de la mise en œuvre du PCAET, et de compléter leur intégration au plan d’action.

Le dossier ne propose pas de mesure destinée à encadrer le développement de l’éolien (enjeu paysager et de préservation de la biodiversité). Ces questions sont renvoyées au moment de l’étude des projets. Pourtant, un approfondissement de cet encadrement serait bienvenu, passant par exemple par l’identification dès l’élaboration du PCAET des zones propices au développement éolien et non défavorable à la biodiversité (choix des sites). Concernant l’enjeu paysager, le processus d’association des citoyens à la définition et à la conduite des projets gagnerait à être précisé pour en assurer l’efficacité.

2.5 Gouvernance et suivi

L’efficacité d’un PCAET repose notamment sur son dispositif de gouvernance et les modalités qui y sont associées : implication des acteurs dans la démarche sur le long terme, suivi du plan d’actions et de l’atteinte des objectifs fixés. Fougères Agglomération a identifié un besoin « d’actions fortes et rapides concernant tous les secteurs consommateurs d’énergie ».

L’axe 1 du plan d’action concerne spécifiquement la gouvernance : structuration du portage politique « climat-air-énergie » (définition d’un vice-président climat-air-énergie, pérennisation de l’ingénierie interne, mobilisation des acteurs et partenaires), obtention de l’accompagnement permis par le label européen Cit’ergie¹⁹, création et animation d’un réseau local de « référents énergie économie circulaire » en entreprises, etc.

Les fiches-actions offrent une description précise des enjeux et objectifs dédiés, des moyens prévus, identifient les porteurs de chaque action et les acteurs concernés, les coûts, le calendrier, et prévoient des indicateurs de suivi et d’atteinte de résultat.

Toutes les actions sont budgétées et Fougères Agglomération a calculé le coût total de la mise en œuvre des actions du PCAET. Le budget pour la durée du PCAET s’élève à 33,6 M€.

Tous ces points constituent un cadre d’action clair de nature à favoriser la bonne réalisation des actions du PCAET de Fougères Agglomération durant la durée de celui-ci.

Le processus de suivi du PCAET est une composante indispensable à la bonne réalisation du PCAET dans le temps, car c’est sur le suivi que reposent les possibilités d’adaptation du plan ou de ses conditions de mise en œuvre en cas d’écarts aux trajectoires climat-air-énergie définies ou d’apparition d’effets négatifs non identifiés initialement, ou ne pouvant être estimé que de manière qualitative ou relativement imprécise.

En l’occurrence, la création d’une action dédiée au suivi du PCAET doit conduire à élaborer des indicateurs, définir leur fréquence de mise à jour, les modalités de gouvernance du suivi, les procédures à mettre en place en cas de constat d’écarts aux objectifs ou de risque d’incidences environnementales.

En effet, un grand nombre d’indicateurs environnementaux sont dispersés au sein des fiches du plan d’actions. Leur regroupement dans le rapport environnemental fournira au lecteur une vue d’ensemble utile. Ces indicateurs peuvent être classés selon qu’ils contribuent au suivi de la mise en œuvre des actions, au suivi des résultats obtenus par ces actions ou au suivi des objectifs globaux du plan. Pour cela, la déclinaison opérationnelle des objectifs du PCAET, évoquée dans la partie 2.3, permettrait un suivi précis de la réalisation du PCAET.

19 Le label Cit’ergie distingue la performance des meilleures politiques et actions climat-énergie. Ce système cible les intercommunalités et communes et est basé sur une démarche progressive d’amélioration. Au 1^{er} janvier 2018, il récompense 900 collectivités dont 131 françaises.

L'Ae recommande de construire et de présenter un dispositif de suivi de la mise en œuvre du PCAET dans ses différentes échelles (objectifs globaux, objectifs opérationnels) complet et cohérent, en précisant les conditions de réalisation de ce suivi et de publication des résultats, de manière à en faire un outil fort de pilotage et de rendu-compte du PCAET.

La présidente de la MRAe Bretagne,

Signé

Aline BAGUET