



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 la Communauté De l'Oust à Brocéliande (56)**

n° 2021-009046

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne a délibéré par échanges électroniques comme convenu lors de sa réunion en visioconférence du 19 août 2021 pour l'avis sur le plan climat-air-énergie territorial de la Communauté De l'Oust à Brocéliande (56).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Chantal Gascuel, Alain Even, Jean-Pierre Thibault, Philippe Viroulaud.

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 la Communauté De l'Oust à Brocéliande pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 14 juin 2021.

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 ce même article R. 122-21, la DREAL de Bretagne agissant pour le compte de la MRAe a consulté par courriel du 15 juin 2021 l'agence régionale de santé de Bretagne (ARS), qui a transmis une contribution en date du 21 juillet 2021.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL de Bretagne, et après en avoir délibéré par échanges électroniques, 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

La communauté « de l'Oust à Brocéliande » est une intercommunalité située à l'est du Morbihan regroupant 26 communes sur 640 km² et comptant près de 40 000 habitants. Il s'agit d'un territoire rural, agricole et forestier, avec Guer et La Gacilly comme principaux pôles.

Le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) de la collectivité fixe des objectifs à échéance de 2030 et 2050. Conformément à l'article R. 229-51 du code de l'environnement, ce plan-programme comprend un diagnostic, un document stratégique, un plan d'actions, un rapport environnemental et un dispositif de suivi.

Les principales ambitions du document sont qu'en 2050, le territoire :

- s'inscrive dans une perspective post-carbone avec une réduction de 43 % de ses émissions de gaz à effet de serre par rapport à 2014 ;
- accélère la transition énergétique avec une réduction de 35 % de ses consommations d'énergie par rapport à 2014 et une multiplication par 4 de la production d'énergies renouvelables locales, de manière à être autonome énergétiquement à hauteur de 90 % ;
- lutte contre la pollution atmosphérique avec une réduction des émissions, par rapport à 2012¹, de respectivement 55 % et 54 % pour les oxydes d'azote et le dioxyde de soufre, de 63 % pour les composés organiques volatils non méthaniques, de respectivement 41 % et 45 % pour les particules fines (PM10 et PM2,5), et de 13 % pour l'ammoniac.

Les enjeux environnementaux du PCAET identifiés par l'autorité environnementale sont liés, d'une part, à l'objet même du plan :

- la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la séquestration du carbone (sol, forêt) ;
- la sobriété énergétique et le développement des énergies renouvelables ;
- la réduction de la pollution atmosphérique ;

et, d'autre part, aux incidences positives ou négatives de la mise en œuvre du plan sur d'autres dimensions de l'environnement (sol, biodiversité et paysage) et à celles liées à l'adaptation du territoire au changement climatique (risques naturels, ressource en eau, santé).

Le dossier présenté, globalement clair, est révélateur d'un travail – notamment de diagnostic – conséquent. Les leviers et potentiels d'action sont clairement identifiés. La détermination des objectifs du PCAET tient compte, de manière explicite, de cette analyse. Les écarts entre objectifs territoriaux et objectifs nationaux sont, le cas échéant, argumentés. Le dossier ne commente pas cependant les écarts entre les objectifs du PCAET et ceux du SRADDET².

En revanche, le lien entre les objectifs du PCAET et le contenu de son plan d'actions n'est pas suffisamment établi. En l'état, les choix stratégiques relatifs à la définition du plan d'actions ne sont pas justifiés autrement que par la démarche ayant mené à son élaboration, ce qui rend insuffisante la démonstration de la pertinence des choix opérés vis-à-vis de l'environnement

L'évaluation environnementale du plan s'avère sommaire. **Le défaut d'encadrement des actions susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement et le risque d'inefficacité du plan pourront se traduire, en l'état, par des impacts notables** pour la biodiversité, le paysage, la santé, la ressource en eau

1 Le diagnostic ayant été élaboré en 2014, les données relatives à l'année 2012 pour le territoire ont été déterminées par interpolation linéaire.

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

et l'évolution des risques naturels. Il conviendra notamment de mettre en relief la préservation des continuités écologiques, y compris leur adaptation au climat futur.

Au-delà de l'intérêt et du caractère directement opérationnel de certaines actions prévues dans le cadre du PCAET et de la définition d'objectifs détaillés à différentes échéances (2026, 2030, 2050), le dossier ne démontre pas la capacité du plan d'actions à atteindre ces objectifs, atteinte qui suppose l'inversion de nombreuses tendances et l'implication de l'ensemble des acteurs du territoire (élus, entreprises, ménages, profession agricole, aménageurs...).

Enfin, le dispositif d'animation et de suivi tel qu'il est présenté dans le plan demande à être consolidé de façon à assurer le triple rôle qui est le sien d'établir, de diffuser et de valoriser les résultats des actions engagées, de vérifier leur bonne mise en œuvre, et au-delà, l'atteinte par étapes des objectifs du PCAET, et d'ajuster au besoin le plan d'actions.

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

Sommaire

1. Contexte, projet de PCAET et enjeux environnementaux.....	6
1.1 Contexte et présentation du territoire.....	6
1.2 Présentation du projet de PCAET.....	9
1.3 Principaux enjeux identifiés par l'Ae.....	9
2. Qualité de l'évaluation environnementale.....	10
2.1 Qualité formelle du dossier.....	10
2.2 Diagnostic territorial et état initial de l'environnement.....	10
2.3 Choix réalisés durant l'élaboration du PCAET.....	10
2.3.1. Scénario tendanciel et scénarios alternatifs – Justification des choix.....	10
2.3.2. Articulation avec les autres plans et programmes.....	11
2.3.3. Plan d'actions et articulation entre les différents volets du PCAET.....	12
2.3.4. Analyse des incidences induites par la mise en œuvre du plan.....	12
2.4 Animation du PCAET et suivi.....	13
3. Effets attendus du plan au regard des enjeux concernés.....	14
3.1 Qualité de l'air.....	14
3.2 Émissions de GES et séquestration de carbone.....	15
3.3 Énergie.....	16
3.4 Biodiversité et paysage.....	17
3.5 Adaptation au changement climatique.....	18

Avis

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 le SRADDET³, 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 PLUi⁴.

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.

1. Contexte, projet de PCAET et enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire

Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI), la Communauté de communes « de l'Oust à Brocéliande⁵ » regroupe 26 communes. Situé entre les territoires littoraux du sud du Morbihan et l'agglomération de Rennes, le territoire s'étend sur 640 km² et regroupe 38 981 habitants (INSEE 2018). Le phénomène d'attractivité des agglomérations de Rennes et de Vannes se traduit par une dynamique démographique et économique du territoire inégalement répartie.

Au global, la population est à l'équilibre (stagnation de la population entre 2013 et 2018 d'après l'INSEE). Les principaux employeurs de la Communauté de communes se situent à La Gacilly (site « Yves Rocher » 3 000 emplois), à Guer (entreprise MIX'BUFFET – 650 emplois), commune sur laquelle s'observe une forte dynamique de l'emploi du fait de la proximité du bassin de Rennes et à Malestroit. Le secteur agricole est très représenté sur le territoire (élevages, dont productions laitières principalement). Le territoire comprend plusieurs massifs forestiers. Le camp de Coëtquidan occupe une surface importante de forêts et de landes.

Le territoire se situe à l'interface de deux axes routiers structurants à l'échelle de la Bretagne : la RN 24 et la RN 166, aménagées en 2 x 2 voies. Concernant la desserte ferrée, la Communauté n'est pas directement desservie par une ligne voyageurs ; les deux gares les plus proches sont Vannes et Questembert.

3 Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. Ce schéma relève de la compétence de la Région. En Bretagne, il a été adopté en décembre 2020.

4 Schéma de cohérence territorial, plan local d'urbanisme, plan local d'urbanisme intercommunal.

5 De l'Oust à Brocéliande Communauté a été créée le 1er janvier 2017. Elle regroupe les ex-intercommunalités de Guer, La Gacilly et Malestroit.

L'utilisation de la voiture en tant que mode de déplacement est donc largement majoritaire et les migrations pendulaires sont fortes : plus de 50 % des actifs travaillent ainsi hors de leur commune de résidence.



Figure 1 : Localisation de l'intercommunalité (source : GéoBretagne)

Le paysage est caractérisé par la forte empreinte de la nature et de l'agriculture. Quatre unités paysagères sont répertoriées sur le territoire : le plateau de Pontivy-Loudéac au nord, les reliefs des Landes de Lanvaux au sud, les Vallées naviguées, ensemble traversant les deux entités précédentes du nord-ouest vers le sud-est (et s'exprimant sur ce territoire par la Vallée de l'Oust), enfin à l'ouest le Massif de Brocéliande, légendaire ensemble forestier dont seules les périphéries concernent réellement le territoire.

Le réseau hydrographique du territoire est très lié à la présence de l'Oust⁶, qui constitue le principal sous-bassin versant, et dont les affluents (parmi lesquels l'Aff) sont très nombreux sur le territoire. Plusieurs zones de protection, de gestion et d'inventaire des milieux naturels remarquables existent sur le territoire, dont un site Natura 2000⁷.

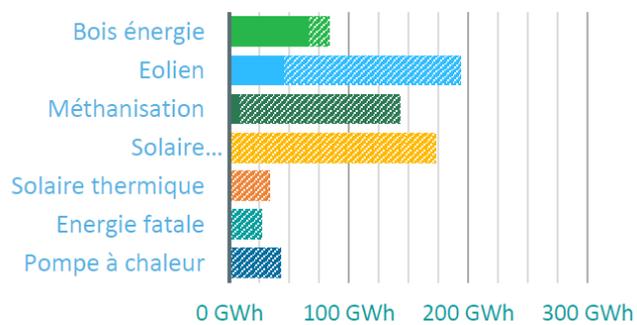


Figure 2 : Potentiel de développement des énergies renouvelables (source : dossier)

Le profil énergétique du territoire de la Communauté est principalement marqué par les consommations énergétiques du secteur des transports (38 %) puis du secteur résidentiel (31 %). En 2014, la production d'énergie renouvelable sur le territoire représente 142 GWh pour une consommation énergétique de 1 100 GWh (29 MWh par habitant⁸), soit un taux d'autonomie énergétique de 13 %. Les productions énergétiques renouvelables sont dominées par le bois (48 %) et

6 L'Oust est un affluent de la Vilaine, le principal fleuve du département du Morbihan et de la région Bretagne.

7 Le site Natura 2000 « Marais de Vilaine », qui recouvre une vaste plaine d'inondation (10 891 ha) associée au cours d'eau de la Vilaine.

8 La moyenne nationale est de 24 MWh.

l'éolien (32 %). Le potentiel de développement net⁹ de ces énergies est estimé à 533 GWh (cf figure ci-dessus).

L'intercommunalité compte un parc d'environ 21 287 logements : 79,3 % de résidences principales, 10 % de résidences secondaires, et 10,7 % de logements vacants (INSEE 2018). D'après le dossier, le parc immobilier est ancien et consommateur d'énergie. 36,1 % des résidences principales ont été construites avant 1970 (INSEE), soit avant la première réglementation thermique (de 1974).

Les activités et les consommations au sein de la Communauté sont estimées dans le dossier comme étant à l'origine de l'émission, directe ou indirecte¹⁰, de 740 000 TéquCO₂¹¹ de gaz à effet de serre (GES) par an¹² (cf. figure ci-dessous). Ces émissions sont induites principalement par deux secteurs : le secteur agricole (42 %) et celui des transports (25 %). Les émissions de GES dont l'origine est énergétique représentent 36 % des émissions globales du territoire.

Bilan des émissions de gaz à effet de serre, 2014

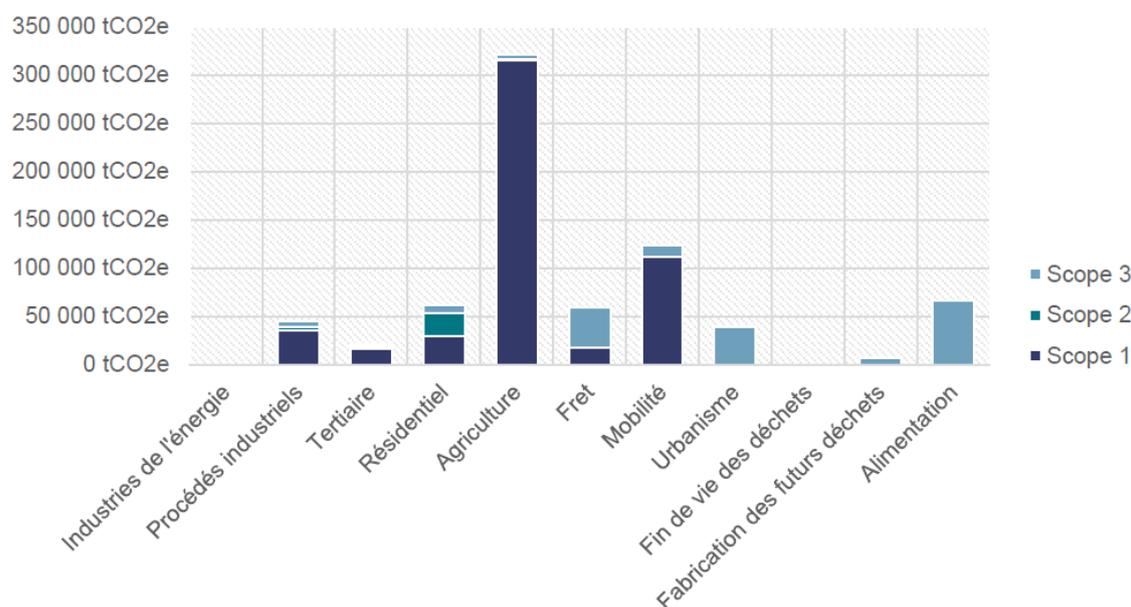


Figure 3 (source : dossier)

Le territoire de la Communauté de l'Oust à Brocéliande est composé (en 2018) de 2 897 ha de zones urbanisées, 38 962 ha de cultures/vergers, 12 104 ha de forêts et 6 627 ha de prairies. La séquestration de carbone¹³ est évaluée à environ 7 % des émissions de GES, loin de l'objectif de neutralité carbone (cf. 3.2).

9 Le potentiel de développement brut est estimé à 1 768 GWh sur le territoire. Le potentiel de développement net est obtenu après avoir considéré certaines contraintes urbanistiques, architecturales, paysagères, patrimoniales, environnementales, économiques et réglementaires.

10 Ce bilan des émissions de gaz à effet de serre intègre : a) les émissions directes, qui correspondent aux émissions du territoire s'il était mis sous cloche (« Scope 1 »), et b) certaines émissions indirectes, qui correspondent aux émissions de GES qui sont émises à l'extérieur du territoire mais pour le territoire (« Scope 2 », émissions liées à la production d'électricité, de chaleur et de froid et « Scope 3 », autres émissions générées notamment par les produits consommés sur le territoire).

11 Tonnes équivalent CO₂, unité permettant de comparer et comptabiliser ensemble les émissions des différents GES.

12 Cette valeur, issue du tome 1 du dossier d'évaluation environnementale stratégique (tout comme la figure), est mentionnée ici à titre indicatif, car elle varie d'un document à l'autre.

13 La séquestration du carbone correspond à la capacité des milieux naturels (forêts, haies, sols...) à absorber le carbone présent dans l'air. Les forêts de feuillus et les prairies naturelles sont les principaux puits de carbone du territoire de l'intercommunalité. Cette estimation est issue du document présentant la stratégie de l'intercommunalité.

Le territoire présente une bonne qualité de l'air. Aucun épisode de pollution n'a été enregistré en 2014 et aucune commune n'est classée « zone sensible » de ce fait.

L'intercommunalité émet près de 3 800 tonnes de polluants atmosphériques en 2014, dont plus des deux tiers proviennent de l'agriculture, principalement de l'activité d'élevage, à travers l'ammoniac (NH₃). Le secteur résidentiel et les transports sont ensuite les deux secteurs émettant le plus de polluants atmosphériques.

La Communauté de communes est concernée par des risques naturels, essentiellement les risques d'inondations et de feux de forêts, qui, outre l'effet sur les biens et les personnes, impactent des grands stocks de carbone.

1.2 Présentation du projet de PCAET

Le PCAET fixe des objectifs à échéance de 2026 et 2050. Conformément à l'article R. 229-51 du code de l'environnement, ce plan comprend un diagnostic, un document stratégique, un plan d'actions et un rapport environnemental incluant le dispositif de suivi.

Le PCAET définit six axes stratégiques :

- « Un territoire qui maîtrise sa consommation énergétique et ses émissions de gaz à effet de serre dans le secteur bâti »,
- « Un territoire qui maîtrise sa consommation énergétique et ses émissions de gaz à effet de serre dans le secteur de la mobilité »,
- « Un territoire qui maîtrise sa consommation énergétique et ses émissions de GES grâce à une économie vertueuse et de proximité »,
- « Un territoire producteur d'énergie renouvelable »,
- « Un territoire qui anticipe les enjeux liés au changement climatique et optimise ses pratiques agricoles »,
- « Des collectivités exemplaires ».

Ces axes stratégiques sont précisés au travers d'objectifs, déclinés en 19 actions.

Les principales ambitions du document sont qu'en 2050, le territoire :

- s'inscrive dans une perspective post-carbone avec une réduction de 43 % de ses émissions de gaz à effet de serre par rapport à 2014 ;
- accélère la transition énergétique avec une réduction de 35 % de ses consommations d'énergie du territoire par rapport à 2014 et une multiplication par 4 de la production d'énergies renouvelables locales, de manière à être autonome énergétiquement à hauteur de 90 % ;
- lutte contre la pollution atmosphérique avec une réduction des émissions, par rapport à 2012¹⁴, de respectivement 55 % et 54 % pour les oxydes d'azote et le dioxyde de soufre, de 63 % pour les composés organiques volatils non méthaniques, de respectivement 41 % et 45 % pour les particules fines (PM10 et PM2,5), et de 13 % pour l'ammoniac.

1.3 Principaux enjeux identifiés par l'Ae

Les enjeux environnementaux du plan climat-air-énergie territorial (PCAET) identifiés par l'autorité environnementale sont liés, d'une part, à l'objet même du plan :

14 Le diagnostic ayant été élaboré en 2014, les données relatives à l'année 2012 pour le territoire ont été déterminées par interpolation linéaire.

- la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la séquestration du carbone ;
- la sobriété énergétique et le développement des énergies renouvelables ;
- la réduction de la pollution atmosphérique ;

et, d'autre part, aux incidences positives ou négatives de la mise en œuvre du plan sur les autres dimensions de l'environnement (sol, biodiversité et paysage) et celles reliées à une suffisante adaptation du territoire au changement climatique (risques naturels notamment risques d'incendie de forêts, ressource en eau, santé).

2. Qualité de l'évaluation environnementale

2.1 Qualité formelle du dossier

Le dossier présenté, globalement clair, est révélateur d'un travail conséquent – notamment de diagnostic –. Il s'avère en revanche confus s'agissant des émissions de GES et de la séquestration de carbone, thématiques pour lesquelles les données sont peu explicitées, et différent, qui plus est, suivant les pièces du dossier. Mettre davantage en perspective les données au regard des moyennes régionales et nationales permettrait par ailleurs une meilleure compréhension par le public¹⁵.

S'agissant du résumé non technique, celui-ci gagnerait à reprendre certains éléments graphiques du document de 11 pages qui synthétise le PCAET, particulièrement clair et pédagogique.

2.2 Diagnostic territorial et état initial de l'environnement

Le dossier met bien en évidence le profil du territoire : rural, agricole et forestier, avec un bâti consommateur d'énergie et une forte dépendance à la voiture individuelle. Des diagnostics sur les thématiques de l'énergie, de l'air, et du climat complètent l'état initial, en détaillant la situation actuelle et en estimant le potentiel d'action sur ces thématiques. De ces constats et analyses découlent logiquement les principaux enjeux et leviers d'action sur le territoire : maîtrise de la consommation d'énergie du secteur résidentiel et des transports, réduction des émissions de GES (dont l'agriculture est la principale activité émettrice) et réduction de la pollution atmosphérique.

Si le diagnostic est globalement très bien documenté, l'actualisation de certaines données de contexte apparaît nécessaire, notamment s'agissant du développement démographique, à l'équilibre d'après les derniers chiffres de l'INSEE (+ 0 % entre 2013 et 2018), alors que le dossier évoque une croissance démographique relativement soutenue ces dernières années. De même, les données d'état initial sur les thématiques climat-air-énergie datent de 2014, d'où une certaine incertitude quant à la pertinence de celles-ci aujourd'hui, pertinence qui n'est pas questionnée dans le dossier.

2.3 Choix réalisés durant l'élaboration du PCAET

2.3.1. Scénario tendanciel et scénarios alternatifs – Justification des choix

Le processus de construction de la stratégie globale du territoire sur les thématiques climat-air-énergie est présenté de manière claire au sein du dossier, qui comporte, pour chaque thématique :

¹⁵ Cette bonne pratique se retrouve dans le diagnostic territorial, mais n'est pas reprise dans ce qui constitue le rapport d'évaluation environnementale stratégique.

- un scénario « au fil de l'eau » qui projette les tendances actuelles, mettant ainsi en évidence les évolutions positives et négatives attendues si le projet de PCAET n'est pas mis en œuvre, et donc les tendances à renforcer, ou au contraire à contrecarrer par la mise en œuvre de ce plan ;
- un scénario qui applique strictement au territoire les objectifs nationaux associés à la thématique étudiée (sans notion de faisabilité) ;
- un scénario présenté comme prenant en compte les spécificités locales (territoire agricole, forte utilisation du transport routier, etc.), basé sur les potentiels et leviers d'action identifiés dans le diagnostic.

La figure ci-dessous illustre cette méthodologie appliquée à l'objectif de maîtrise de l'énergie (MDE).

Objectifs nationaux de maîtrise de l'énergie appliqués au territoire de l'Oust à Brocéliande Communauté

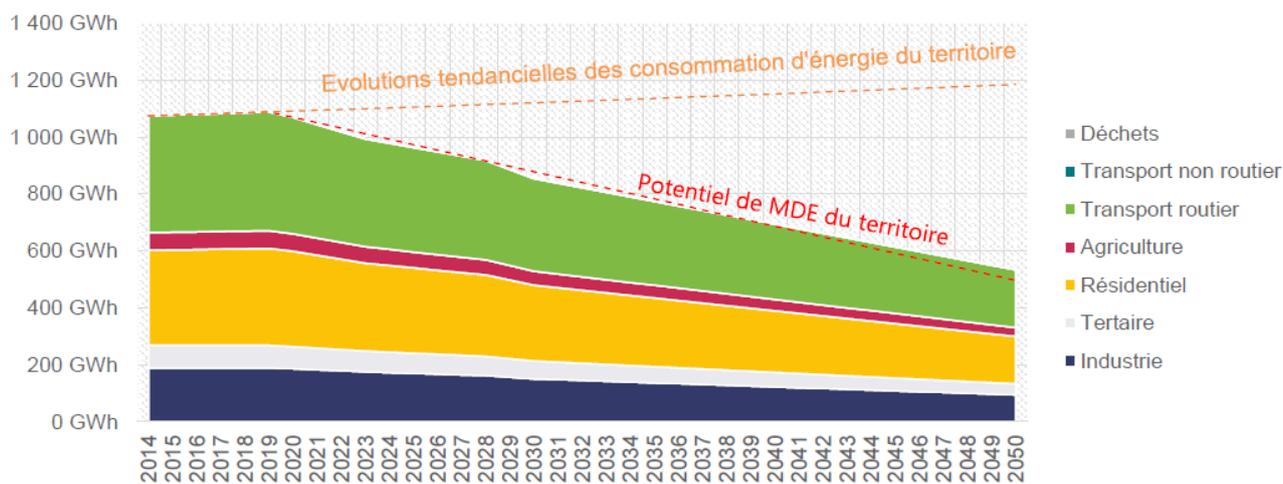


Figure 4 (source : dossier)

Les liens entre les objectifs nationaux, les objectifs du PCAET, et les leviers d'action sont ainsi identifiés, et les éventuels écarts entre objectifs territoriaux et objectifs nationaux justifiés.

En revanche, le lien entre les objectifs du PCAET ainsi fixés et le contenu du plan d'actions n'est pas suffisamment établi : le diagnostic territorial et le document présentant la stratégie territoriale comportent de nombreuses estimations de l'efficacité des principaux leviers d'action sur les aspects climat-air-énergie, mais ces estimations ne sont pas mobilisées pour justifier les choix de la collectivité concernant son plan d'actions. Elles ne sont pas non plus rapprochées des éventuelles incidences négatives sur l'environnement liées à leur mise en œuvre. **En l'état, les choix stratégiques ne sont ainsi pas justifiés autrement que par la démarche ayant mené à leur élaboration, en conséquence de quoi la démonstration de la pertinence des choix réalisés vis-à-vis de l'environnement n'est pas faite.**

L'Ae recommande de mieux expliciter la façon dont les objectifs et la définition du programme d'actions ont été fixés, en s'appuyant à la fois sur les ambitions nationales et régionales, les possibilités d'action identifiées et les incidences sur l'environnement ;

2.3.2. Articulation avec les autres plans et programmes

Le dossier précise que le SRADDET Bretagne n'était pas adopté au moment des choix opérés dans le PCAET. L'articulation du PCAET avec le SRADDET est toutefois utilement abordée dans le dossier afin de vérifier sa cohérence sur le fond. Un point de vigilance est identifié dans ce cadre : la consommation d'espaces

d'espaces agricoles et naturels qui pourrait être engendrée par certains projets du PCAET (construction de méthaniseurs, projets éoliens, etc.) alors que le SRADDET prône la réduction de la consommation foncière (règle I-8). Cet aspect sera étudié ci-après dans la partie 3.4 *Biodiversité et paysage*.

Aucun plan local d'urbanisme intercommunal n'a été réalisé sur le territoire. La Communauté de communes de l'Oust à Brocéliande fait partie du Pays de Ploërmel – Cœur de Bretagne, sur lequel un schéma de cohérence territoriale (SCoT) a été approuvé le 19 décembre 2018. Ce dernier présente un projet de développement territorial à l'horizon 2035 et fixe les grandes orientations des politiques publiques en matière d'aménagement de l'espace, d'habitat, de transport, d'économie, de commerce, d'environnement, de paysages et de gestion de l'eau. Les prescriptions du SCoT ayant un lien avec le PCAET sont récapitulées dans le dossier, avec un renvoi aux fiches actions du PCAET concernées. **Il aurait été intéressant de détailler le travail d'articulation des politiques climatiques réalisé à l'échelle du SCoT, d'autant que certaines thématiques (comme les déplacements) demandent par nature à être traitées à une échelle plus large que celle de la Communauté de communes.**

2.3.3. Plan d'actions et articulation entre les différents volets du PCAET

Le plan d'actions comprend 19 fiches classées par axe stratégique. Ces fiches actions, bien structurées, contiennent chacune plusieurs sous-actions complémentaires visant l'atteinte d'un ou plusieurs objectifs.

Malgré l'intérêt et le caractère directement opérationnel de certaines actions, ce plan présente le défaut de ne pas permettre d'apprécier réellement en quoi celui-ci répond à la stratégie globale.

En effet, l'efficacité attendue de chaque sous-action pour atteindre les objectifs poursuivis par le PCAET n'est pas développée : ces actions sont souvent rattachées à des objectifs stratégiques très globaux, qui plus est à horizon 2050, alors que le plan d'actions porte sur la période 2021-2026.

Il conviendrait par ailleurs d'évaluer dès à présent les moyens humains et financements nécessaires à la réalisation du plan d'actions, afin de s'assurer de la disponibilité de ces moyens.

Au-delà de l'aspect financier, certaines actions interrogent quant à leur opérationnalité sur la période 2021-2026, dans la mesure où elles reposent sur des moyens encore inexistant sur le territoire (par exemple création d'une filière de matériaux biosourcés, d'une offre en véhicules à hydrogène) ou bien sont des pistes d'action subordonnées à la réalisation d'études préalables (concernant les énergies renouvelables notamment).

L'Ae recommande de compléter les fiches du plan d'actions, en mettant en évidence les étapes nécessaires, la contribution attendue de chaque action à l'atteinte des objectifs à horizon 2026 ou 2030, et en précisant les moyens humains et financiers alloués à sa mise en œuvre concrète.

2.3.4. Analyse des incidences induites par la mise en œuvre du plan

L'analyse des incidences environnementales potentielles du PCAET croise les différentes thématiques de l'état initial de l'environnement avec les fiches actions. Elle reprend les incidences des actions programmées du PCAET pour chaque thématique environnementale, qu'elles soient positives, négatives, ou neutres. Cette analyse prend la forme d'une matrice pour laquelle un code couleur est associé à un niveau d'incidence. Les principaux points de vigilance identifiés sont ensuite synthétisés par axe stratégique, et des « recommandations » (terme utilisé dans le dossier) visant à éviter, réduire ou compenser (ERC) ces incidences négatives y sont associées. **En l'état, ces recommandations très générales sont inopérantes, d'autant plus que le dossier se limite à en faire la liste.**

Dans son ensemble, l'analyse ne permet pas d'évaluer assez précisément les incidences potentielles de la mise en œuvre du plan, faute notamment d'une spatialisation suffisante d'une partie des actions du PCAET (développement des énergies renouvelables et agriculture notamment), et donc d'une analyse qui reste trop « macroscopique ». Le document est ainsi dans l'impossibilité de présenter des mesures

d'évitement, de réduction ou de compensation concrètes des impacts négatifs potentiels, et n'apparaît donc pas en mesure de maîtriser complètement les incidences induites par la mise en œuvre du plan. Cet aspect sera vu en détail dans la partie 3, notamment au regard des incidences du plan sur le paysage et la biodiversité.

Par ailleurs, l'analyse des éventuels effets cumulés (positifs ou négatifs, notamment en matière de déplacements) avec les actions engagées dans les territoires voisins ne semble pas avoir été menée.

L'Ae recommande :

- *de compléter l'évaluation environnementale par une analyse localisée des incidences négatives potentielles du plan (pour les axes stratégiques concernés) et par une évaluation des éventuels effets cumulés,*
- *de réétudier éventuellement la stratégie du PCAET au regard de ces éléments,*
- *de définir des mesures ERC concrètes à intégrer au plan d'actions, et d'adapter le dispositif de suivi du plan en conséquence.*

2.4 Animation du PCAET et suivi

L'organisation de l'animation du PCAET est décrite dans les actions 6.3 et 6.4 du plan d'actions, qui ont pour objet de « Concerner et communiquer sur les enjeux du PCAET » et d'« Intégrer le PCAET dans l'aménagement du territoire ». Toutefois, les moyens humains alloués à celles-ci par la collectivité apparaissent faibles (0,1 ETP pour chacune¹⁶), et partagés par plusieurs services, d'où un risque d'inefficacité. **Les moyens à y consacrer mériteraient ainsi d'être significativement augmentés et dûment coordonnés.**

Pour le suivi du PCAET, de nombreux indicateurs sont intégrés au plan d'action. La pertinence de ces indicateurs est cependant très variable : plusieurs d'entre eux apparaissent trop généraux (ex. prise en compte des enjeux paysagers dans le schéma directeur) ou anecdotiques (ex. nombre de personnes ayant répondu à un questionnaire sur l'écoconduite) pour rendre compte de l'efficacité (et donc du caractère suffisant) des actions menées pour atteindre les objectifs fixés dans la stratégie.

Ces insuffisances, couplées aux défauts du plan d'actions mentionnés en partie 2.3.3., ne permettent pas de faire de ce dispositif de suivi, en l'état, un réel outil de pilotage.

Le tableau de suivi des indicateurs proposé gagnerait à :

- être complété, autant que possible, par un état zéro et un objectif opérationnel chiffré pour chaque indicateur (à horizon du plan d'actions),
- être renforcé par un dispositif de suivi thématique complémentaire, permettant de vérifier que l'intercommunalité s'inscrit dans les trajectoires stratégiques fixées sur les thématiques climat-air-énergie.

Il conviendrait également de confirmer la publication régulière des résultats de ce suivi, élément d'animation additionnel.

L'Ae recommande de compléter le dossier par un dispositif de suivi renforcé :

- *en prévoyant des moyens d'animation mieux en rapport avec l'ambition affichée*
- *en intégrant des indicateurs à même de rendre compte de l'atteinte des objectifs – à la fois opérationnels et globaux – du PCAET ;*
- *en précisant les conditions de réalisation de ce suivi et de publication des résultats, de manière à en faire un outil efficace de pilotage et de rendu-compte du PCAET.*

16 Équivalent Temps Plein

3. Effets attendus du plan au regard des enjeux concernés

3.1 Qualité de l'air

Le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA), en lien avec la directive européenne du 16 décembre 2016, fixe des objectifs de réduction, par rapport à 2005, d'une liste de polluants atmosphériques. Il vise notamment, à échéance 2030 : une réduction de 77 % des émissions de dioxyde de soufre (SO₂), de 69 % des émissions d'oxydes d'azote (NOx), de 52 % des composés organiques (COVNM), de 13 % des émissions d'ammoniac (NH₃), et enfin de 57 % des émissions de particules fines (PM_{2,5}).

Les objectifs de diminution des émissions de polluants atmosphériques présentés dans le PCAET sont concordants avec ceux du PREPA, comme le montre la figure ci-dessous.

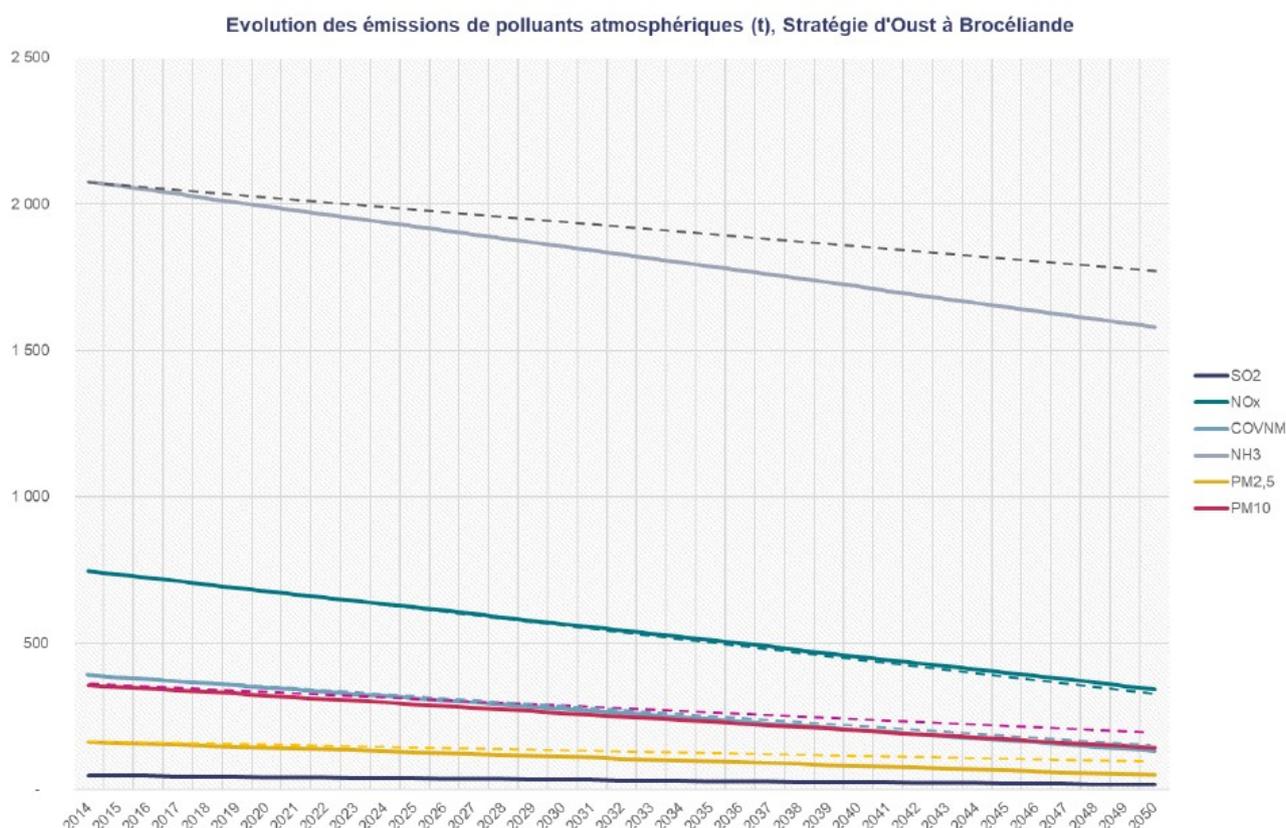


Figure 5 : Comparaison de la stratégie de l'Oust à Brocéliande Communauté concernant les émissions de polluants atmosphériques avec les objectifs du PREPA en pointillés (source : dossier)

L'objectif de diminution des émissions d'ammoniac, actuellement très élevées, est un enjeu fort sur le territoire. En effet, ces émissions sont principalement dues à l'activité d'élevage, très présente sur la Communauté de communes. L'intercommunalité se saisit de cet enjeu, et fixe un objectif de réduction des émissions d'ammoniac qui va au-delà des objectifs du PREPA. **Les actions associées à cet objectif ne semblent toutefois pas en mesure d'inscrire le territoire dans une telle trajectoire de baisse des émissions, du moins à court terme.** La seule mesure spécifique à cet enjeu consiste en effet à soutenir la

candidature de l'association Air Breizh au programme européen Life, pour étudier et agir contre la pollution à l'ammoniac¹⁷, levier d'action d'autant plus incertain que cette candidature n'est pas sûre d'être retenue.

Si les effets attendus du plan sur la qualité de l'air sont en grande majorité positifs, quelques effets potentiels négatifs sont à signaler. En effet, comme identifié dans le PCAET, la combustion du bois, en particulier dans le cas d'appareils domestiques, est à l'origine d'émissions de polluants (particules fines notamment). La valorisation du bois devra ainsi s'accompagner de mesures pour réduire l'impact de cette filière sur la qualité de l'air. Par ailleurs, l'amélioration de l'isolation des logements peut avoir comme effet une dégradation de la qualité de l'air intérieur. Des précautions sont à prendre pour assurer une aération suffisante, à mentionner pour que le PCAET soit complet dans les actions relatives au bâtiment.

L'Ae recommande de revoir le plan d'actions et de démontrer que celui-ci permettra d'atteindre les objectifs de qualité de l'air fixés, en particulier la réduction des émissions d'ammoniac, tout en maîtrisant les incidences négatives potentielles d'autres actions (valorisation du bois, amélioration de l'isolation des logements) sur la qualité de l'air.

3.2 Émissions de GES et séquestration de carbone

Au niveau national, la stratégie nationale bas carbone de 2015 (SNBC1) prévoit une baisse de 40 % des émissions de GES d'ici 2030 par rapport à l'année de référence 1990. La nouvelle version de cette stratégie (SNBC2), adoptée le 21 avril 2020 fixe des budgets carbone pour les périodes 2019-2023, 2024-2028 et 2029-2033. L'objectif de réduction de 40 % des émissions de GES en 2030 par rapport à 1990 y est complété par un objectif de division par 6 de ces émissions à échéance de 2050 (au lieu d'un facteur 4 précédemment) et d'atteinte de la neutralité carbone (compensation totale des émissions par la séquestration de carbone).

D'après l'étude des potentiels de réduction des émissions de gaz à effet de serre, en conservant l'activité agricole telle qu'elle est actuellement, **la communauté n'a pas les ressources pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre à hauteur de ce qui est demandé par la Stratégie Nationale Bas Carbone**. Ceci est lié notamment à la présence importante de l'élevage sur le territoire, notamment l'élevage bovin, pour lequel il est difficile de réduire les émissions sans réduire l'activité.

Les objectifs affichés sont ainsi, par rapport à 2014, de réduire les émissions :

- du transport routier de 16 % d'ici 2026 et de 77 % d'ici 2050 ;
- du secteur résidentiel de 17 % d'ici 2026 et de 84 % d'ici 2050 ;
- liées à l'agriculture de 3 % d'ici 2026 et de 14 % d'ici 2050.

Les objectifs de réduction des émissions de GES sont très éloignés de ceux figurant dans le SRADDET pour le secteur agricole (réduction de 20 % en 2030 et de 49 % en 2050 par rapport à 2015). Pour les secteurs du transport routier et résidentiel, les objectifs fixés à l'horizon 2050 par le PCAET sont cohérents avec ceux figurant dans le SRADDET. En revanche, à l'horizon 2026, ils sont nettement en retrait, la réduction devant atteindre environ 40 % pour ces deux secteurs¹⁸.

L'intercommunalité fait par ailleurs le choix de profiter des atouts du secteur agricole en termes de développement de la séquestration du carbone pour « compenser » (ne serait-ce que partiellement) les émissions résiduelles, restant à un niveau élevé, de ce secteur. Le dossier s'appuie pour cela sur un rapport de l'INRA¹⁹ de 2013 qui traite des contributions possibles de l'agriculture à la réduction des émissions de

17 En partenariat avec la chambre d'agriculture, plusieurs exploitants volontaires modifieront leurs pratiques pour mesurer leurs impacts sur la concentration d'ammoniac dans l'air.

18 Par interpolation linéaire des chiffres figurant dans le SRADDET.

19 Institut national de la recherche agronomique, devenu INRAe (institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement).

gaz à effet de serre. L'action 5.2 du plan a pour objet d' « Adapter les pratiques agricoles et limiter les risques des polluants atmosphériques », principalement à travers des actions de sensibilisation/accompagnement. Au regard de l'importance de ce secteur sur le territoire, il serait pertinent de prévoir un suivi spécifique de l'efficacité de ces actions, de manière à pouvoir adapter le plan d'actions rapidement en cas de besoin. Pour la mise en œuvre de ces actions et leur ajustement éventuel, une concertation de l'intercommunalité avec la profession agricole sera nécessaire.

Le dossier identifie bien que l'évaluation à venir du PCAET devra prendre en compte la SNBC2. Il serait opportun d'identifier d'ores et déjà dans le dossier les actions qui seront à renforcer ou à prévoir à terme, pour permettre à la collectivité, qui est aujourd'hui très loin de l'objectif de neutralité carbone, de s'inscrire au plus vite dans cette perspective.

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 et de division par 6 des émissions de GES par rapport à 1990.

3.3 Énergie

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) du 17 août 2015 prévoit, par rapport à l'année de référence 2012 :

- de réduire la consommation énergétique finale de 50 % en 2050, avec un objectif intermédiaire de 20 % en 2030 ;
- de réduire la consommation primaire d'énergies fossiles de 30 % ;
- et de porter la part des énergies renouvelables à 32 % de la consommation finale brute d'énergie en 2030.

Dans le cadre de sa stratégie, la Communauté se fixe l'objectif de réduire en 2050 de 35 %, par rapport à 2014, ses besoins énergétiques par la sobriété et l'efficacité, et de multiplier par 4 à horizon 2050 sa production d'énergie renouvelable, afin d'être autonome énergétiquement à hauteur de 90 %. L'objectif global de réduction des consommations d'énergie est un peu inférieur à celui figurant dans le SRADDET (réduction de 41 % en 2050 par rapport à 2015).

Les objectifs de maîtrise de la consommation énergétique concernent principalement les domaines de l'habitat et du transport de personnes. Plusieurs objectifs opérationnels permettant d'atteindre les objectifs globaux sont fixés. Par exemple, s'agissant des transports, le PCAET affiche un objectif de réduction des consommations énergétiques de -7 % pour 2026 et de -35 % pour 2050. Pour cela, des objectifs opérationnels très précis²⁰ sont fixés, par exemple :

- Pour les personnes travaillant sur leur commune de résidence : en 2026, objectif de 1 690 personnes se rendant au travail en modes actifs²¹ (1 056 s'y rendent à pied en 2014 d'après l'INSEE), et 4 200 personnes en 2050 (soit la totalité des personnes travaillant sur leur commune de résidence) ;
- Pour les personnes travaillant sur une commune différente de leur commune de résidence : en 2026, objectif de 1 250 personnes se rendant au travail en transport en commun ou en covoiturage (261 s'y rendent en transport en commun en 2014 d'après l'INSEE), et 5 200 personnes en 2050.

S'agissant du secteur résidentiel, l'objectif opérationnel à court terme est de rénover 2 400 logements sur la période 2021-2026.

²⁰ Le dossier n'explique pas comment ces objectifs ont été établis, ni la donnée d'état initial complète.

²¹ Les modes actifs désignent les modes de déplacement faisant appel à l'énergie musculaire, tels que la marche et le vélo, mais aussi la trottinette, les rollers, etc.

Ces objectifs apparaissent très ambitieux au regard du plan d'actions associé et des moyens d'animation très limités de celui-ci. D'autant que le dossier identifie que les consommations d'énergies du territoire sont actuellement à la hausse²².

La production d'énergies renouvelables considérée comme atteignable dans le dossier est significative, en particulier pour le solaire photovoltaïque (173 GWh), le biogaz (143 GWh) et l'éolien (194 GWh). De même que pour la maîtrise de la consommation énergétique, des objectifs opérationnels précis sont définis, objectifs qui permettent d'appréhender l'ampleur des actions à mener pour atteindre les objectifs stratégiques fixés.

Or le plan d'actions n'est pas, en l'état, assez opérationnel pour actionner des leviers d'actions efficaces à court terme. En témoigne la première action de l'axe stratégique « Un territoire producteur d'énergie renouvelable », qui consiste en la réalisation d'un schéma directeur des énergies renouvelables pour 2023 visant à « planifier le déploiement des énergies renouvelables d'ici à 2050 qui donnera la trajectoire à suivre pour atteindre [l'objectif d'autonomie énergétique] », notamment grâce à une planification spatiale du développement de ces énergies. Le dossier évoque d'ores et déjà le projet d'installation de panneaux solaires en toiture dans les écoles militaires de Saint Cyr Coëtquidan, projet qui pourra produire environ 12,7 GWh par an.

L'Ae recommande :

- **d'expliciter autant que possible à ce stade la stratégie concernant le développement des énergies renouvelables et la diminution de la consommation énergétique ;**
- **de démontrer que le plan d'actions permettra d'atteindre les objectifs correspondants, tout en maîtrisant ses incidences sur l'environnement.**

3.4 Biodiversité et paysage

Le rapport environnemental identifie les principaux impacts positifs et négatifs potentiels des actions prévues sur la biodiversité et le paysage, et donc les points de vigilance à ce double titre. Le dossier précise ainsi que la valorisation du bocage doit intégrer les aménités paysagères et les fonctions écologiques de ce dernier, et que les actions relatives à la construction d'aménagements (aires de covoiturage, pistes cyclables ou encore unités de méthanisation) nécessitent de veiller à l'absence d'impacts négatifs sur la qualité paysagère ainsi que sur les habitats et les espèces fréquentant les secteurs choisis.

Cette identification des incidences potentielles est toutefois très superficielle²³, et par ailleurs incomplète. Par exemple, le dossier n'identifie pas que certaines espèces, notamment les chiroptères (chauves-souris), sont susceptibles d'utiliser des gîtes anthropiques (combles, charpentes, caves, etc.) à un moment de leur cycle de vie, en particulier dans des bâtiments anciens. Et donc que les travaux d'isolation peuvent entraîner la condamnation des accès à ces gîtes, déranger les individus en place, voire entraîner leur empoisonnement en cas d'utilisation de traitements du bois contre les parasites, d'où la nécessité d'une vigilance particulière.

Un travail de cartographie intéressant a été réalisé afin d'anticiper dès la phase de diagnostic d'éventuels conflits majeurs entre le développement des énergies renouvelables et les enjeux environnementaux (cf figure suivante). Les secteurs à fort enjeu ont ainsi été écartés du calcul du potentiel net de développement d'énergies renouvelables. Ces analyses, cependant, ne semblent pas avoir été exploitées au-delà de la

22 D'après le dossier, les consommations d'électricité ont augmenté de 4 % sur le territoire entre 2014 et 2017, et les consommations de gaz de 11 % sur la même période.

23 Un des points de vigilance identifié est par exemple de « Maîtriser l'impact lié à la création de nouvelles infrastructures (en termes d'implantation, d'artificialisation des sols, de déchets générés par les chantiers, et des autres impacts) ».

phase de diagnostic. En particulier, elles ne donnent pas lieu à la mise en place de mesures ERC spécifiques (comme évoqué en partie 2).

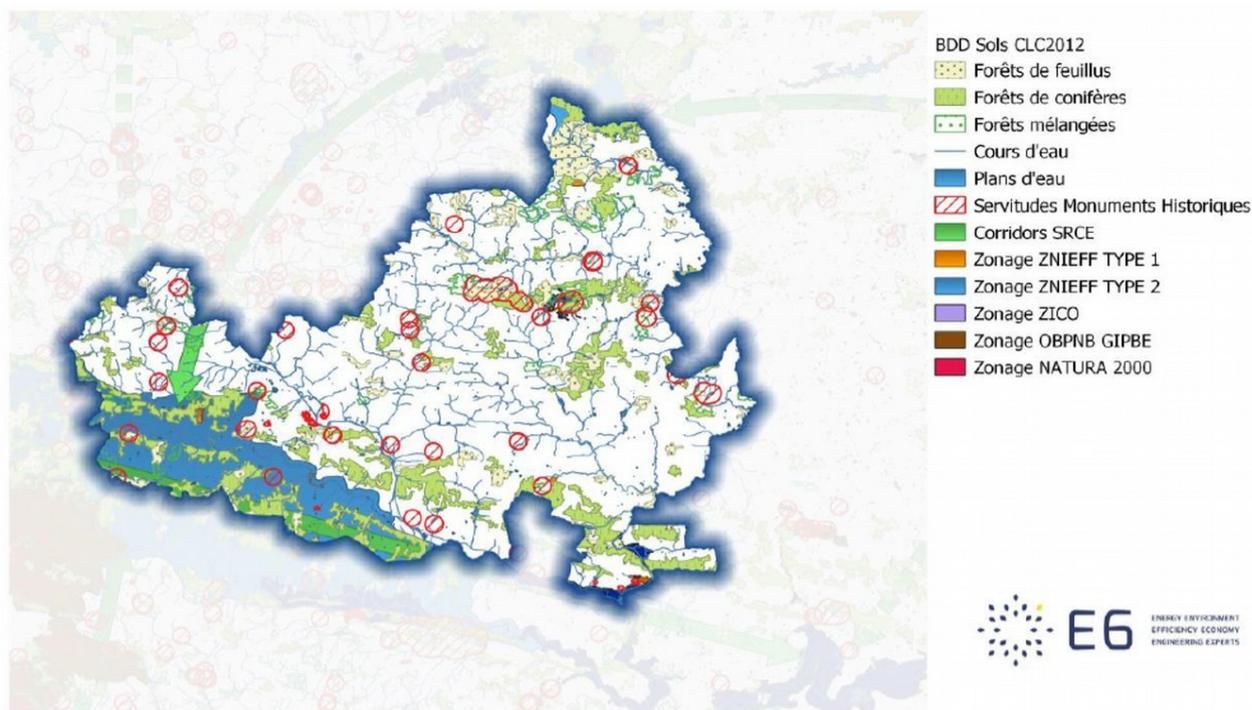


Figure 6 : Cartographie des principaux enjeux environnementaux du territoire (source : dossier)

Par ailleurs, cette démarche ne semble pas avoir été menée pour les autres types d'aménagements pouvant être impactants pour l'environnement, tels que les aménagements dédiés aux mobilités actives.

Le PCAET ne met pas véritablement l'accent sur les continuités écologiques (« trame verte et bleue ») et leur gestion ou amélioration, alors qu'elles constituent une forme de réponse pertinente à la réduction surfacique des milieux naturels et à l'évolution du climat puisque facilitant le déplacement des espèces. Le PCAET ne prend pas suffisamment en compte la préservation de la qualité paysage qui devrait parallèlement se transformer par l'essor de l'éolien ou par l'intensification de l'exploitation des ressources naturelles (bocages et forêts). Enfin le PCAET n'intègre pas l'incidence négative potentielle de l'exploitation de ces ressources naturelles sur la séquestration du carbone.

L'Ae recommande de préciser les mesures qui seront mises en œuvre pour éviter et réduire les effets négatifs sur la biodiversité, la qualité paysagère et le stockage du carbone, que pourraient avoir un développement des énergies renouvelables, l'aménagement d'infrastructures dédiées aux mobilités actives, et l'intensification de la gestion des forêts et des haies bocagères dans le cadre d'une exploitation pour le bois-énergie.

3.5 Adaptation au changement climatique

Cette thématique recoupe la précédente mais aussi celles des risques naturels (notamment risques d'incendie de forêts), de la pérennité de la ressource en eau (sur les plans quantitatifs et qualitatifs), et de la santé humaine.

Le dossier contient une carte pédagogique de synthèse de la vulnérabilité du territoire au changement climatique (cf ci-dessous) qui facilite l'appréhension de ces enjeux par le lecteur. Elle est toutefois un peu trop réductrice dans la mesure où elle n'aborde pas la question de la santé, notamment en lien avec les situations de canicules, ni celle de la ressource en eau.

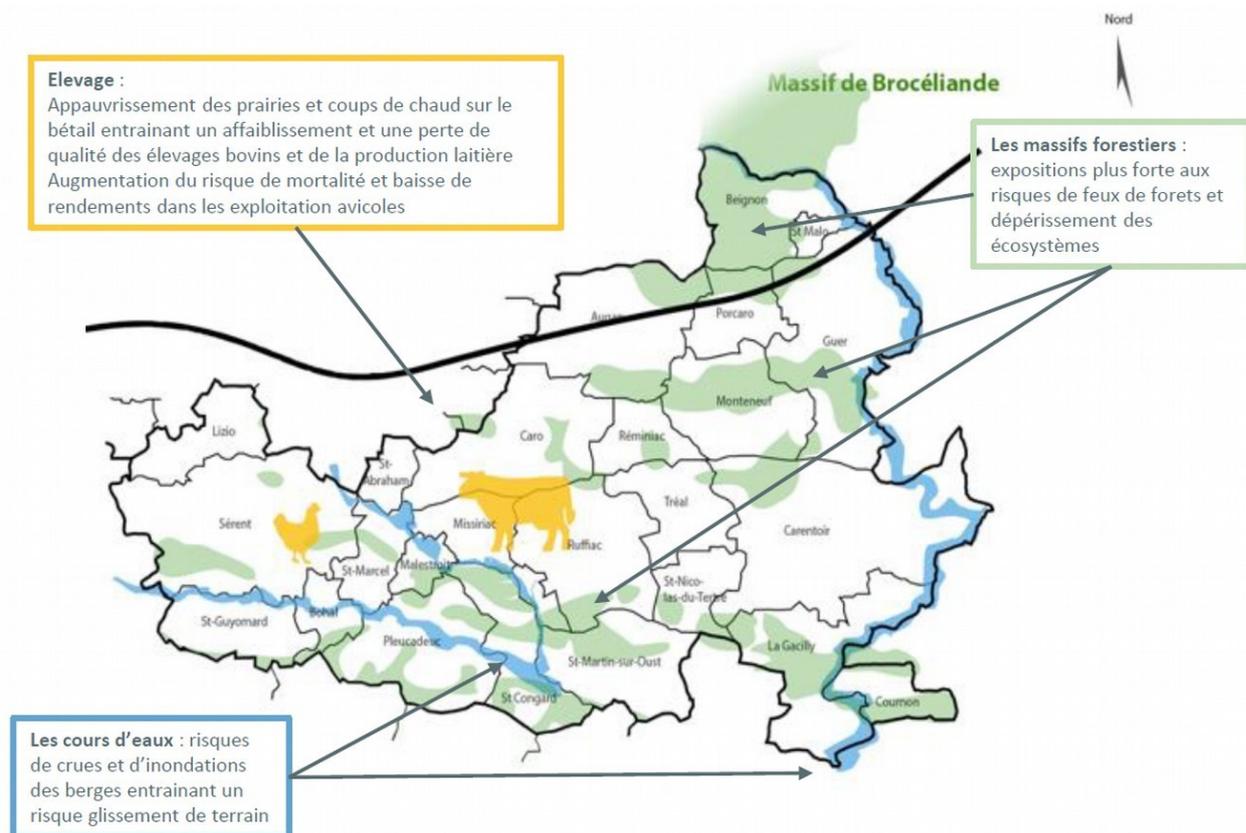


Figure 7 : (source : dossier)

Une fiche action est dédiée à l'anticipation des enjeux associés au changement climatique sur le territoire. Celle-ci se concentre sur la sensibilisation aux économies d'eau, la prévention (principalement du risque inondation), et des actions en faveur de la neutralité carbone.

D'autres thématiques pourraient être utilement abordées, comme la fréquence accrue des épisodes de canicule (mise en place de zones de fraîcheur dans les bourgs...), l'adaptation des essences forestières et de bocage, l'évolution de la ressource en eau et du débit d'étiage des cours d'eau.

Fait à Rennes, le 14 septembre 2021

Le Président de la MRAe Bretagne

Philippe VIROULAUD