



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 Loudéac Communauté Bretagne Centre (22)**

n° : 2021-009525

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 10 mars 2022, pour l'avis sur le projet de plan climat-air-énergie territorial de Loudéac Communauté Bretagne Centre (22).

Ont participé à la délibération ainsi organisée : Françoise Burel, Florence Castel, Alain Even, Antoine Pichon, Philippe Viroulaud.

En application du règlement intérieur de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne adopté le 24 septembre 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 Loudéac Communauté Centre Bretagne pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 21 décembre 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 21 décembre 2021 l'agence régionale de santé de Bretagne (ARS), qui a transmis une contribution en date du 10 janvier 2022.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL de 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

Loudéac Communauté Bretagne Centre (LCBC) est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) du sud des Côtes-d'Armor formé en 2017. Le territoire couvre 1 168 km² et compte 51 202 habitants en 2019 (donnée Insee), en baisse de 0,2 % par an entre 2013 et 2018.

C'est un territoire rural, à dominante agricole, avec une densité de population trois fois moindre que la moyenne bretonne. L'industrie agro-alimentaire et les activités associées sont les principales activités économiques implantées sur le territoire. Ce dernier accueille une biodiversité riche, du fait d'importants massifs forestiers et d'une place centrale dans le réseau des trames vertes et bleues avec, en particulier, une situation en tête de plusieurs bassins versants.

Les émissions annuelles de gaz à effet de serre (GES) par habitant sont estimées être 75 % supérieures à la moyenne bretonne, du fait notamment d'une importante activité d'élevage. La consommation énergétique du territoire est évaluée à 1,5 fois la moyenne bretonne (industrie et bâtiment). La production d'énergie renouvelable couvre environ un quart des besoins. Le territoire est la source de 6,5 % des émissions atmosphériques régionales d'ammoniac et est également un important émetteur de particules fines et oxydes d'azote.

Pour 2030, LCBC inscrit son territoire dans les trajectoires nationale et régionale concernant les gaz à effet de serre, avec un effort important sur l'agriculture, mais ne prévoit aucun objectif concernant la séquestration de carbone. Ses projections en matière de réduction des consommations d'énergie sont inférieures aux objectifs nationaux et régionaux, du fait des perspectives de développement du secteur de l'industrie, selon la collectivité. Concernant les polluants atmosphériques, les objectifs sont proches des objectifs nationaux. Une augmentation de 55 % de la production d'énergie renouvelable est visée (méthanisation, éolien). Le programme d'actions est constitué de 7 axes et comporte 18 fiches actions.

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 ;
- la sobriété énergétique et le développement des énergies renouvelables ;
- la réduction de la pollution atmosphérique et les risques sanitaires associés ;

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

Le programme d'actions du PCAET comprend un vaste ensemble de mesures dans les domaines du bâtiment, de la mobilité, du développement des énergies renouvelables, de l'animation et du suivi du plan. La séquestration de carbone et l'adaptation au changement climatique sont cependant peu ou pas traitées. Le dispositif de gouvernance tel que prévu devrait permettre d'associer de nombreux acteurs du territoire lors d'un suivi annuel du plan. Les ambitions concernant le secteur agricole (gaz à effet de serre, polluants atmosphériques) paraissent peu atteignables, alors que le PCAET ne prévoit en la matière qu'une action d'animation sommairement décrite. L'absence d'un axe dédié à l'industrie limite fortement les possibilités d'effets du PCAET sur ce secteur.

Vis-à-vis de l'évaluation de ses effets sur l'environnement, le PCAET souffre de faiblesses et lacunes importantes : diagnostic territorial et état initial de l'environnement particulièrement sommaires ; absence de caractérisation et de territorialisation des enjeux environnementaux ; absence d'identification de leviers d'actions adaptés au territoire conduisant à l'impossibilité de démontrer que les objectifs sont à la fois crédibles et suffisamment ambitieux et que le programme d'actions est pertinent ; absence d'étude des

synergies avec les autres plans et programmes locaux ; absence de mesure destinée à maîtriser le risque d'incidences environnementales ; dispositif de suivi sans indicateurs. Conjugués, ces défauts font qu'il est impossible de connaître les possibilités réelles d'actions locales en matière de climat, d'air et d'énergie, et de démontrer la capacité du plan à atteindre des objectifs bien définis ainsi qu'une réelle maîtrise des incidences environnementales, notamment en matière de préservation de la biodiversité et des paysages.

Si le PCAET aura, en l'état, des effets positifs sur les aspects climat, air et énergie, il est peu probable que ceux-ci soient à la hauteur des objectifs affichés par la collectivité, tout en générant un risque réel d'incidences environnementales négatives.

Il convient donc, tout en préservant la dynamique créée, de compléter et d'amender le PCAET pour rendre son programme d'actions cohérent avec les objectifs visés et pour concilier l'efficacité attendue avec la maîtrise des effets négatifs sur l'environnement.

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

Sommaire

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de PCAET et des enjeux environnementaux associés.....	6
1.1 Contexte et présentation du territoire.....	6
1.2 Présentation du projet de PCAET.....	9
1.3 Enjeux environnementaux associés au PCAET.....	9
2. Qualité de l'évaluation environnementale.....	10
2.1 Qualité formelle.....	10
2.2 Diagnostic territorial et état initial de l'environnement.....	10
2.3 Choix réalisés durant l'élaboration du PCAET.....	11
2.4 Analyse des incidences induites par la mise en œuvre du plan.....	12
2.5 Animation du PCAET et suivi.....	13
3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PCAET.....	13
3.1 Émissions de gaz à effet de serre et séquestration de carbone.....	13
3.2 Énergie.....	14
3.3 Qualité de l'air.....	15
3.4 Adaptation du territoire au changement climatique.....	16
3.5 Préservation du patrimoine naturel et bâti.....	16
3.6 Organisation spatiale et consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers.....	17

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 le SRADDET¹, 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 PLUi².

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, présentation du territoire, du projet de PCAET et des enjeux environnementaux associés

1.1 Contexte et présentation du territoire

Loudéac Communauté Bretagne Centre (LCBC) est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) du sud des Côtes-d'Armor formé en 2017. LCBC compte 41 communes, dont plusieurs communes nouvelles³. Le territoire mesure 1 168 km² et compte 51 202 habitants en 2019 (donnée Insee), en baisse de 0,2 % par an entre 2013 et 2018.

La commune de Loudéac est le principal pôle du territoire, les communes de Guerlédan, Le Mené, Merdrignac, Plémet, Plouguenast-Langast et Trémorel jouent un rôle de bourgs secondaires tant en termes démographique qu'économique. Ces communes accueillent plus de la moitié de la population de l'EPCI et la majeure partie des emplois.

C'est un territoire rural, à dominante agricole, avec une densité de population trois fois moindre que la densité moyenne bretonne. L'industrie agro-alimentaire et les activités associées (transport, logistique, notamment...) sont les principales activités économiques implantées sur le territoire.

- 1 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 approuvé en mars 2021.
- 2 Schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, plan local d'urbanisme intercommunal.
- 3 Guerlédan est une commune nouvelle issue de la fusion des communes de Mûr-de-Bretagne et Saint-Guen ; de même, Le Mené est une commune nouvelle issue de la fusion des communes de Collinée, Le Gouray, Langourla, Plessala, Saint-Gilles-du-Mené, Saint-Gouéno et Saint-Jacut-du-Mené.



Situation de LCBC au sein de la Bretagne (source : dossier PLUi-H de LCBC)

Constitué d'importants massifs forestiers aux intérêts écologiques reconnus, le territoire communautaire comporte plusieurs réservoirs de biodiversité et cinq corridors écologiques identifiés dans la trame verte et bleue régionale du SRADDET⁴ de Bretagne. Une trentaine de zones de protection et d'inventaires de milieux naturels remarquables⁵ ont été recensées, dont la quasi-totalité concerne des secteurs forestiers.

Le réseau hydrographique est important et concentre les têtes des bassins versants du Blavet, de la Rance, de l'Arguenon et de plusieurs affluents de la Vilaine (Oust, Meu, Lié...), faisant de LCBC un territoire important dans la reconquête de la qualité des masses d'eau superficielles et souterraines régionales, y compris vis-à-vis des captages d'eau potable.

Les émissions de gaz à effet de serre (GES) sont estimées à 701 kteqCO₂⁶ par an, soit 14 teqCO₂ par an et par habitant, ce qui correspond à environ 1,75 fois la moyenne bretonne. L'agriculture est responsable de 75 % des émissions. La séquestration annuelle de carbone est évaluée, selon le modèle utilisé⁷, à 16 % des émissions, une valeur relativement élevée due aux importantes surfaces forestières du territoire.

La consommation énergétique du territoire est estimée à 1 728 GWh par an, soit 34 MWh par an et par habitant, ce qui correspond à 1,5 fois la moyenne bretonne. Les secteurs les plus consommateurs sont l'industrie et le bâtiment, du fait d'un parc de logements ancien. La production d'énergie renouvelable

4 Le SRADDET comprend en annexe l'ancien schéma régional de cohérence écologique (SRCE).

5 18 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I, 8 ZNIEFF de type II, 2 zones Natura 2000 et 6 espaces naturels sensibles départementaux.

6 kteqCO₂ : milliers de tonnes équivalent CO₂ (teqCO₂). Unité permettant de comparer et comptabiliser ensemble les émissions des différents gaz à effet de serre (CO₂ et GES « non énergétiques » : CH₄, N₂O...).

7 Modèle ALDO (voir partie 2.2ci-après) qui fournit des résultats incertains, selon la collectivité.

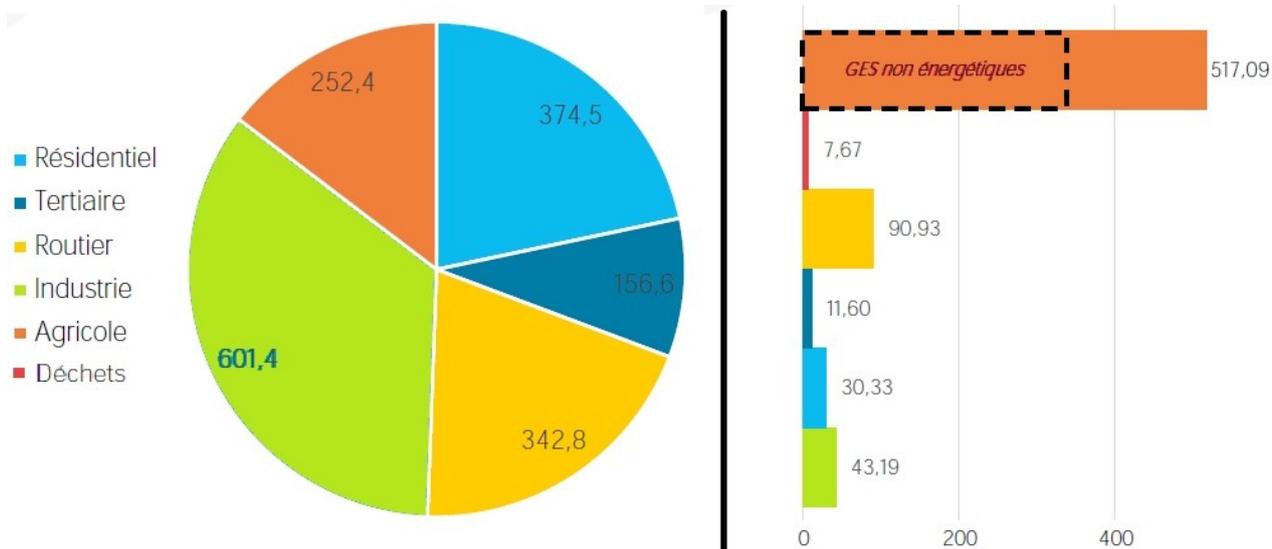
s'élève à 404 GWh en 2019, soit environ 20 % de la production du département des Côtes d'Armor. Elle provient principalement de l'éolien terrestre et du bois-énergie.



Le territoire de LCBC (source : GéoBretagne)

Le territoire émet environ 6,4 kt d'ammoniac (NH_3), soit 6,5 % des 102,5 kt émises en Bretagne d'après le SRADDET. Il est également un important émetteur pour les particules fines (PM_{10} , $\text{PM}_{2,5}$) et les oxydes d'azote (NO_x).

Le SCoT⁸ de LCBC a été approuvé en 2020 et le PLUi-H (plan local d'urbanisme valant programme local de l'habitat) en 2021. Ces deux documents de planification comportent des volets climat-air-énergie peu développés.



Répartition des consommations énergétiques (à gauche en GWh) et des émissions de GES (à droite en ktCO₂) par secteur en 2018. Le secteur des déchets n'est concerné que par les consommations d'énergie (source : dossier).

8 Schéma de cohérence territoriale.

1.2 Présentation du projet de PCAET

Pour 2030, LCBC inscrit son territoire dans les trajectoires nationale et régionale concernant les émissions de gaz à effet de serre, avec un effort plus important sur l'agriculture qui verrait ses émissions réduites de 60 %, objectif particulièrement ambitieux. Le dossier ne contient aucun objectif concernant la séquestration de carbone. Pour les émissions de polluants atmosphériques, les objectifs sont proches des objectifs nationaux.

L'objectif de réduction des consommations énergétiques est fixé à 17 % pour 2030 et à 24 % pour 2050, ce qui est inférieur aux objectifs nationaux et régionaux, un point que l'EPCI justifie par les perspectives de développement du secteur de l'industrie, principal consommateur. Une augmentation de 55 % de la production d'énergie renouvelable est visée pour 2030, avec un développement important de la méthanisation et de l'éolien terrestre, afin de couvrir environ 44 % de la consommation du territoire.

Ces chiffres sont détaillés dans les tableaux suivants.

	2018	2026	2030	2050
	Kilotonnes eqCO2	% de baisse		
Résidentiel	30,3	-33 %	-50 %	-66 %
Tertiaire	11,6	-54 %	-72 %	-72 %
Routier	90,9	-16 %	-33 %	-66 %
Industrie	43,2	-23 %	-30 %	-53 %
Agricole	517,1	-45 %	-60 %	-70 %
Déchets	7,7	-42 %	-57 %	-57 %
TOTAL	700,8	-39 %	-54 %	-68 %

Objectifs de réduction des émissions de GES de LCBC par secteur

	2018	2026	2030	2050
	GWh	% de baisse		
Résidentiel	374,5	-14 %	-19 %	-26 %
Tertiaire	156,6	-23 %	-35 %	-51 %
Routier	342,8	-7 %	-19 %	-26 %
Industrie	601,4	-4 %	-8 %	-12 %
Agricole	252,4	-10 %	-20 %	-30 %
TOTAL	1727,7	-9 %	-17 %	-24 %

Objectifs de réduction des consommations énergétiques de LCBC par secteur

D'un point de vue stratégique, LCBC souhaite se positionner « en tant qu'acteur majeur de la transition agricole et de la bio économie », et « être démonstrateur en matière de bâtiments durables ». La volonté de l'EPCI est de réaliser un « PCAET de l'action et non un document de bonnes intentions littéraires peu réalisables ».

Le programme d'actions est constitué de 7 axes (énergies renouvelables, bâtiment, déplacements, économie locale, qualité de l'air et adaptation au changement climatique, déchets, gouvernance) et comporte 18 fiches actions.

1.3 Enjeux environnementaux associés au PCAET

Les principaux enjeux environnementaux du PCAET de Loudéac Communauté Bretagne Centre 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 ;
- la sobriété énergétique et le développement des énergies renouvelables ;
- la réduction de la pollution atmosphérique et les risques sanitaires associés ;

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

2. Qualité de l'évaluation environnementale

2.1 Qualité formelle

Le dossier transmis à l'Ae est généralement clair et accessible. Le résumé non technique est néanmoins trop succinct pour permettre une appropriation du projet de plan et de ses incidences sur l'environnement par un public non spécialiste.

2.2 Diagnostic territorial et état initial de l'environnement

Le diagnostic territorial porte quasi exclusivement sur les aspects climat-air-énergie. **Il convient ainsi de l'approfondir avec des éléments concernant l'agriculture (type d'agriculture, répartition des émissions au sein de ces types), le transport (origine-destination des trajets, trajets pendulaires, transit, autosolisme⁹, aires de covoiturage et réseaux de transports en commun), le bâti (performance thermique) afin d'adapter au mieux les choix et les actions du PCAET et de rendre ces informations accessibles au public.**

Les quantités de gaz à effet de serre émises et d'énergie consommée sont utilement comparées aux données bretonnes. A contrario, les émissions de polluants sont mal présentées et peu lisibles dans le dossier (voir partie 3.4 de l'avis). Que ce soit pour les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques ou les consommations énergétiques, il serait utile d'étudier le poids du territoire, globalement et pour chaque secteur (bâtiment, transport, etc.), vis-à-vis du niveau régional afin d'en caractériser l'importance relative, rapportée à la superficie ou à la population par exemple.

Concernant la séquestration de carbone, des précisions sont nécessaires concernant les « chiffres peu cohérents » obtenus par l'outil ALDO de l'ADEME (estimation d'un stockage nul de carbone par les prairies permanentes et les zones humides).

Des éléments généraux relatifs aux effets du changement climatique figurent dans le dossier, et sont appliqués au territoire par une identification des domaines vulnérables (agriculture, sylviculture, eau/modification des régimes hydriques, biodiversité, séquestration de carbone). Une territorialisation de ces enjeux, à l'aide d'une représentation cartographique, serait utile pour améliorer la précision des actions du PCAET.

La description de l'état initial de l'environnement est uniquement constituée des synthèses thématiques du PLUi-H de LCBC. Pour utile que soient les éléments y figurant, l'absence d'éléments cartographiques rend l'accès aux informations difficile en l'absence du rapport de présentation du PLUi-H. Au-delà de l'accès à l'information, le dossier n'offre aucune identification, caractérisation ni territorialisation des enjeux propres au PCAET.

L'Ae recommande de compléter largement le diagnostic territorial dans l'optique de dresser un portrait de territoire permettant d'identifier les leviers d'action les plus adaptés, et de revoir la description de l'état initial de l'environnement par une mise en évidence territorialisée des sensibilités de l'environnement vis-à-vis du PCAET.

9 Fait de circuler seul dans une automobile.

2.3 Choix réalisés durant l'élaboration du PCAET

2.3.1. Scénario tendanciel et scénarios alternatifs – justification des choix

Le scénario tendanciel proposé par LCBC est tiré du rapport de présentation du PLUi-H de l'intercommunalité, et consiste en l'évocation de quelques effets positifs de celui-ci. **Ces éléments ne dessinent donc pas de scénario tendanciel, et sont décorrélés des problématiques climat-air-énergie.**

L'Ae recommande de compléter le PCAET par la description d'un scénario tendanciel portant sur l'évolution des émissions de gaz à effet de serre et des polluants atmosphériques, de la consommation énergétique et de la production d'énergie renouvelable du territoire.

Le « schéma mental » présenté à la page 26 du rapport environnemental, figurant les liens entre les différents aspects du PCAET et ses actions, pourrait être annoté pour en faciliter la compréhension et la lecture. Les leviers relatifs à la mobilisation des acteurs du territoire, comme l'animation, la formation de professionnels, l'accompagnement du public, n'y figurent pas.

Les choix opérés par la collectivité durant l'élaboration du PCAET ne sont ni présentés ni commentés. La recherche d'efficacité pour le programme d'action aurait dû conduire la collectivité à identifier les leviers d'action les plus adaptés au territoire, à en estimer les bénéfices et difficultés de mise en œuvre afin de prioriser les actions. Sans ces éléments, il n'est pas non plus possible de démontrer que les objectifs du PCAET sont crédibles et suffisamment ambitieux. Il est nécessaire que LCBC entame dès à présent une réflexion en ce sens, afin de pouvoir disposer d'un outil efficace à court terme et sans attendre le délai réglementaire de révision du PCAET dans 6 ans.

Le dossier gagnerait aussi à présenter les éléments de contexte ayant une influence sur les objectifs du PCAET, comme la mise en œuvre de la réglementation environnementale 2020 pour le bâtiment ou les évolutions réglementaires concernant les véhicules.

L'Ae recommande de mener une analyse des leviers d'action du territoire, d'en estimer les effets attendus afin de les prioriser et de démontrer que les objectifs fixés par le PCAET sont crédibles et suffisamment ambitieux.

2.3.2. Articulations avec les autres plans et programmes

Pour améliorer l'articulation du PCAET de LCBC avec les autres plans et programmes, il convient d'identifier les plans et programmes ayant des aspects climat-air-énergie, et de montrer les synergies possibles entre ces plans et le PCAET. Le dossier transmis à l'Ae ne contient qu'une présentation de quelques objectifs nationaux et régionaux et une vérification pour chaque action du PCAET de la concordance de celle-ci avec les axes du SRADDET, du SCoT et du PLUi-H, sans tenir compte du contenu de ces axes en termes d'objectifs et de dispositions¹⁰. Compte-tenu de la faiblesse du traitement climat-air-énergie du PLUi-H et du SCoT¹¹, le PCAET devrait être complété par une identification des leviers propres à ces plans, afin d'être en mesure de les mettre utilement à jour lors de modifications ultérieures.

10 Par exemple, les nombreuses dispositions de l'axe 1.4.3 « Valoriser la ressource au service de la transition énergétique » du SCoT. Ou encore, les objectifs régionaux du SRADDET de réduire de 44 % la consommation énergétique finale à l'horizon 2050, en visant un objectif intermédiaire de -32 % en 2030 par rapport à 2010, et de multiplier par 7 la production d'énergie renouvelable en Bretagne à horizon 2040. Le SRADDET définit également un objectif de réduction de 66 % des émissions de GES entre 2012 et 2050, avec un objectif intermédiaire en 2030 de -37 % des émissions.

11 Dans l'avis n°2020-007975 concernant le PLUi-H de LCBC, l'Ae pointe l'absence de volet climat-air-énergie, de stratégie commune entre le PLUi-H et le PCAET alors en élaboration ; de même dans l'avis n°002019-007389 concernant le SCoT de LCBC, l'Ae souligne l'absence de liens entre SCoT et PCAET.

L'Ae recommande de renforcer et compléter l'étude de l'articulation du PCAET avec les autres plans et programmes, par l'identification des synergies possibles avec ces derniers, en approfondissant les dispositions et objectifs contenus dans le SCoT et le SRADDET, et en prévoyant des mesures à mettre en œuvre dans le SCoT et le PLUi-H de LCBC lors de prochaines modifications de ces plans.

Pour comparer judicieusement les objectifs climat-air-énergie du PCAET de LCBC vis-à-vis des objectifs nationaux et régionaux, **il est nécessaire de retenir des dates de référence similaires permettant cette comparaison.**

Le dossier évoque favorablement quelques plans et programmes pris en compte par le PCAET, ou dont la réalisation est prévue par celui-ci : programme d'alimentation territorial, « plan hydrogène », « plan vélo », « programme « zéro déchet » ».

Pour les objectifs que l'EPCI s'est fixés en matière de consommations énergétiques, d'émissions de gaz à effet de serre et d'émissions de polluants atmosphériques, aucune information sur la manière dont les projections ont été établies n'est jointe au dossier. Si les objectifs fixés sont relativement similaires aux objectifs nationaux en matières de réductions des émissions de gaz à effets de serre et de polluants atmosphériques, les objectifs énergétiques sont inférieurs à ceux fixés par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), justifiés par le dynamisme économique du territoire.

L'Ae recommande de préciser les hypothèses relatives à l'établissement des objectifs climat-air-énergie du PCAET.

2.3.3. Programme d'actions

Chaque fiche-action prévoit un ensemble de mesures. Le programme d'actions s'avère globalement opérationnel avec des mesures précises et concrètes, à l'exception de quelques-unes qu'il conviendra d'améliorer pour permettre leur mise en œuvre¹². Le pilotage et les partenaires de chaque action sont identifiés, ce qui devrait permettre leur bonne réalisation. Les indicateurs de réalisation des actions sont accompagnés d'objectifs à atteindre (par exemple, suivi de l'indicateur « stockage de carbone » de la fiche action 4.2, avec un objectif à atteindre de 40 % des émissions annuelles), ce qui est utile au suivi de l'atteinte des objectifs fixés.

Les fiches-actions peuvent être améliorées par un calendrier plus précis montrant l'année de lancement des mesures, plutôt qu'une période relativement large de mise en œuvre. Si un ordre de grandeur des moyens humains et financiers nécessaires à la bonne réalisation des actions est fourni, **il reste à préciser leur provenance (EPCI, partenaires).**

Comme évoqué précédemment, l'absence d'un travail d'identification des leviers d'actions du territoire, reposant sur une étude fine de ses différentes composantes (agriculture, bâtiment, transports, etc...) ne permet pas de montrer que le programme d'actions est à la hauteur des ambitions de l'EPCI. Toutefois, son contenu relativement précis et opérationnel portant sur l'ensemble des domaines prévus réglementairement contribuera à engager le territoire sur une trajectoire vertueuse.

2.4 Analyse des incidences induites par la mise en œuvre du plan

L'analyse des incidences croise les différentes actions du programme avec les thématiques retenues par la collectivité¹³. La présence d'une thématique « acceptabilité sociale », incluant la dimension paysagère, constitue un point positif de cette analyse. A contrario, la prise en compte du patrimoine (sites inscrits et

12 Par exemple, dans la fiche n°1.1 concernant le bois-énergie, « 1. Valoriser les déchets (souches, palettes, ligneux...) », ou sur le volet de l'économie locale, dans la fiche 4.3, « 1. Développer la filière bocage-bois locale ».

13 Consommation d'énergie, production d'énergie renouvelable (EnR), émissions de gaz à effet de serre, polluants atmosphériques, eau, gestion des déchets, nuisances et risques, performance du bâti, santé publique, acceptabilité sociale, préservation biodiversité et milieux naturels.

classés, monuments historiques...) fait défaut.

Pour chaque enjeu, le rapport indique si des effets positifs ou négatifs seront susceptibles d'apparaître. Cette analyse mérite d'être approfondie en caractérisant le niveau d'incidence (par exemple, faible, moyen, fort), et en cartographiant les sites à enjeux susceptibles d'être impactés, dans l'optique d'intégrer au plan des mesures permettant de maîtriser ces risques (atteintes à la biodiversité, à des paysages remarquables).

L'identification d'incidences négatives potentielles n'a pas conduit l'EPCI à prévoir au sein des fiches des critères et dispositions visant à les éviter ou les limiter, en renvoyant systématiquement la responsabilité de la bonne prise en compte de l'environnement aux futurs projets. Pour cette raison, le PCAET de LCBC n'apporte aucune garantie de maîtrise des risques sur l'environnement.

L'Ae recommande de compléter les actions du PCAET par des mesures visant à éviter ou réduire leurs incidences négatives potentielles sur l'environnement.

2.5 Animation du PCAET et suivi

L'ambition de LCBC en matière de gouvernance est élevée. En témoigne son souhait de se positionner en tant « qu'accompagnatrice et initiatrice » de modes de production verts et circulaires, avec comme objectif d'être identifié à terme comme « chef de file public œuvrant pour une adaptation progressive des comportements, qui tiennent compte des impératifs écologiques sans nier les impératifs économiques auxquels elle ou ses entreprises sont confrontés ».

L'action 7.1 porte sur l'animation et le suivi du PCAET. Une évaluation annuelle des résultats est prévue. Le rapport environnemental précise que la collectivité prévoit « d'anticiper systématiquement les incidences négatives du PCAET », de « veiller à ce que les études environnementales des projets adoptent la démarche ERC », et d'« identifier et analyser les points de blocage et freins à la mise en œuvre du PCAET ». **De telles dispositions a priori favorables à l'environnement sont en l'état inopérantes du fait de l'absence d'indicateurs environnementaux de suivi dans le plan et les actions. Compte-tenu de la qualité du dispositif prévu dans le PLUi-H, il paraît judicieux de le mobiliser en l'adaptant aux enjeux du PCAET.**

L'Ae recommande de prévoir un dispositif de suivi des incidences environnementales du plan, comportant des indicateurs étudiés pour mettre en évidence les effets du plan, et de préciser l'usage que l'EPCI fera de ces indicateurs pour adapter le plan en cas d'incidences négatives avérées.

La tenue d'une réunion annuelle de suivi du plan, en présence des communes, du département, de la région, de l'État, des partenaires publics associés et d'acteurs privés, contribuera à la bonne gouvernance du PCAET. Celle-ci sera confortée par les nombreuses actions d'animation prévues dans le plan.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PCAET

3.1 Émissions de gaz à effet de serre et séquestration de carbone

Pour les gaz à effet de serre, la collectivité vise une baisse des émissions de 40 % par rapport à 2018. Pour 2050, les émissions devront être réduites de 69 %. Ces objectifs sont, pour 2030, nettement plus ambitieux que les objectifs nationaux et régionaux. Pour l'horizon 2050, ils sont du même ordre que ce que prévoit le SRADDET, sachant toutefois que la loi énergie-climat du 8 novembre 2019 a renforcé les objectifs nationaux à cette échéance, avec l'atteinte de la neutralité carbone et une division par 6 des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990. **Le dossier ne contient aucun objectif concernant la séquestration de carbone.**

L'Ae recommande d'évaluer les quantités de carbone que le territoire peut stocker aux divers horizons

(2030 et 2050), en cohérence avec l'objectif national de neutralité carbone en 2050.

L'EPCI fait porter la diminution des émissions de GES principalement sur le secteur agricole, avec un objectif de réduction de 60 % d'ici à 2030, largement supérieur à celui du SRADDET (-20 % en 2030). **Sans élément d'explication, cet objectif apparaît peu réaliste**, d'autant plus que seule la mesure 3 de l'action 5.1 du PCAET concerne directement les émissions du secteur agricole de l'élevage et se limite à citer brièvement les actions qui seront promues¹⁴, sans quantification de leurs effets attendus.

Concernant la méthanisation, l'EPCI fixe un objectif de 10 % maximum d'apports issus de cultures énergétiques. Si cela contribuera à limiter la pression sur les terres agricoles, les surfaces en jeu qui seront retirées de la production alimentaire peuvent être relativement importantes et ce choix mériterait d'être davantage discuté (y compris par rapport à l'affectation de ces terres à d'autres modes de production énergétique). Plus largement, les conditions de développement d'une méthanisation à la fois efficace pour le climat et maîtrisée quant à ses risques de pollutions et de nuisances devraient être mieux définies.

Sur les transports, second secteur émetteur de GES, le dossier évoque des « enjeux de mobilité importants (et notamment en matière de fret) », sans plus de précisions. Le programme d'actions est bien développé dans l'axe 3, constitué de quatre fiches-actions (solutions alternatives aux carburants fossiles ; covoiturage ; flottes de véhicules des collectivités ; bornes de recharges électriques). Les actions retenues sont variées : sensibilisation, communication, accompagnement, réalisation d'études, construction d'un site de production d'hydrogène et d'une station multi-énergies¹⁵, préférence via la commande publique pour des partenaires usant de carburants « propres », accompagnement financier. Ce panel d'actions est favorable à une « décarbonation » significative des mobilités du territoire.

En définitive, compte-tenu des hypothèses a priori peu réalistes concernant la réduction des émissions de GES du secteur agricole, il paraît nécessaire de rééquilibrer les objectifs affectés aux différents secteurs, et de montrer comment que les actions portées par LCBC sont à la hauteur des ambitions nationales et régionales en la matière.

3.2 Énergie

Les objectifs fixés par la collectivité sont plus faibles que les objectifs régionaux et nationaux en matière de consommation énergétique¹⁶. Le domaine principal de consommation de l'énergie est le domaine de l'industrie, avec 35 % des consommations, pour lequel l'EPCI estime que peu de réductions sont possibles du fait d'un développement attendu du domaine. Pour ce secteur, la baisse attendue (-8 % en 2030, -12 % en 2050) est inférieure aux objectifs régionaux (-27 % en 2030, -36 % en 2040). La collectivité espère faire évoluer le mix énergétique du territoire par une diminution de la consommation d'énergie fossile sous forme de produits pétroliers de 30 % d'ici à 2030 par rapport à 2014. Concernant le gaz, l'EPCI table sur une hausse de la consommation de 150 %, qui passerait ainsi de 158 GWh/an en 2015 à 400 en 2030. Une telle hausse dépasse nettement le potentiel de production de biogaz, estimé à 100 GWh/an en 2030 (pour 34 en 2019), et mériterait donc davantage d'explications.

L'axe 2 du programme d'actions, constitué de 2 fiches, porte sur l'efficacité énergétique des bâtiments, avec de nombreuses mesures à la fois variées et mobilisant un grand nombre d'acteurs du territoire¹⁷, et

14 Action 5.1 : « impulser les changements de pratiques agricoles pour réduire les GES : optimiser la gestion des troupeaux, s'approvisionner localement, augmenter l'autonomie fourragère, accroître la durée de pâturage, réduire la fréquence de distribution de l'alimentation, installer du matériel économe en énergie, optimiser la collecte et la gestion des déjections, [...] ».

15 BioGNV, électricité, hydrogène.

16 Réduction de 16 % pour 2030 par rapport à 2018, contre -28 % pour le SRADDET (référence 2015), et - 20 % pour la LTECV (référence 2012). Pour l'horizon 2050, l'objectif est une réduction de 23 %, contre - 50 % pour la LTECV.

17 « Création d'un guichet unique pour la rénovation énergétique des logements », « identifier un lieu pour rassembler les permanences liées à l'habitat (CAUE, ADIL...) », « mise en place d'un dispositif d'accompagnement financier pour accompagner les transitions », « création de partenariats avec les acteurs de l'immobilier (agences,

contribuera à limiter les émissions de gaz à effet de serre du secteur.

Les actions concernant la mobilité participeront à décarboner l'énergie consommée, mais n'auront pas d'effet sur les quantités consommées. La stratégie évoque l'élaboration d'un « plan vélo » dans l'optique de « promouvoir les mobilités dites actives », un point qui gagnerait à être davantage décrit et à intégrer le programme d'actions.

Au-delà de la faiblesse des objectifs fixés pour l'industrie, le programme d'actions ne contient aucune action dédiée à ce secteur, une lacune que la collectivité devrait s'attacher à combler sans attendre.

Concernant le développement des énergies renouvelables, une ambition de LCBC est de devenir « un des territoires bretons leaders en matière de production d'énergies renouvelables ». Le dossier détaille les évolutions attendues (implantation de méthaniseurs, d'éoliennes, nouvelles centrales photovoltaïques), amenant à une hausse globale des productions de l'ordre de 55 % entre 2019 et 2030, ce qui permettrait de dépasser légèrement l'objectif de 33 % de consommation d'énergie renouvelable visé au niveau national, mais d'être légèrement en retrait de ce que prévoit le SRADDET. Des études sont prévues d'ici 2025 pour définir les sites des nouvelles installations éoliennes et photovoltaïques. Il conviendrait de décrire les hypothèses sous-jacentes aux projections réalisées pour en assurer la crédibilité, en tenant compte des freins et leviers liés développement de celles-ci.

LCBC prévoit de renforcer la production de biométhane et de développer celle d'« hydrogène vert ». À ce sujet, un « plan hydrogène » est évoqué, sans information supplémentaire. Vingt-trois mesures concernent le développement des énergies renouvelables (bois-énergie, méthanisation, éolien, photovoltaïque) et seront favorables à leur développement en fournissant des outils d'aide à la décision, d'accompagnement, des contributions financières, etc... Comme déjà évoqué et détaillé ci-après, ces mesures manquent cependant d'une analyse de leur efficacité attendue et ne définissent pas des conditions de développement propres à assurer l'absence d'effets négatifs notables sur l'environnement.

3.3 Qualité de l'air

La collectivité dispose de peu de données concernant la qualité de l'air du territoire, qui n'est cependant pas concerné par les zones sensibles identifiées au niveau régional (telles que reportées dans le SRADDET, par exemple). La création récente d'une station de mesure sur la commune de Merléac, en partenariat avec AirBreizh, permettra d'améliorer l'état des connaissances.

Concernant le diagnostic territorial, LCBC présente la somme des quantités émises des différents polluants atmosphériques, ce qui est dénué de sens (leur caractère polluant rapporté à leur masse n'étant pas comparable). Il paraît plus opportun de croiser les données relatives à chaque polluant avec les données régionales afin de situer le territoire en termes de contribution relativement à sa surface et à sa population. Les effets sanitaires devraient être présentés, ainsi qu'une territorialisation de l'enjeu d'exposition de la population à un air pollué (infrastructures routières, à croiser avec les zones d'épandage).

Le travail d'identification des secteurs émetteurs de chaque polluant est utile pour cibler les actions à mettre en œuvre.

L'action 5.1 concerne l'amélioration de la qualité de l'air, avec quelques mesures destinées à encourager des pratiques vertueuses, notamment concernant la limitation des émissions ammoniacales de l'élevage¹⁸.

notaires...) avec les artisans et avec les banques », « proposer une formation pour les professionnels du bâtiment sur la performance énergétique, la ventilation et les éco-matériaux », « mettre en place le Conseil au petit tertiaire privé pour rénover leurs locaux », « proposer des aides pour le remplacement des chaufferies/chaudières fioul (ANAH) », « réaliser des diagnostics de consommation des bâtiments public », « réduire l'éclairage public autant que possible et généraliser l'éclairage de type LED », « réaliser des rénovations exemplaires et évaluer leurs impacts ».

18 « Optimisation de l'excrétion azotée par l'alimentation, réduction du temps de présence des déjections au

Au niveau local, le développement du bois-énergie (action 1.1) est susceptible de dégrader la qualité de l'air. Si l'enjeu est bien identifié, le PCAET ne prévoit aucune action visant à limiter cet impact. 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 prévoir des dispositions visant à limiter le risque de dégradation de la qualité de l'air du fait du développement du bois-énergie et de l'amélioration de l'isolation des logements.

3.4 Adaptation du territoire au changement climatique

Les principaux effets identifiés par la collectivité au regard du changement climatique sur le territoire sont l'intensification des sécheresses induisant des conflits d'usage de la ressource en eau, une hausse de la pression sur les activités agricoles et forestières. L'action 5.1 porte sur l'adaptation du territoire au changement du climat, avec seulement deux mesures peu détaillées et d'un effet très limité sur la durée du PCAET (« envisager une réflexion et des actions sur le sujet de la ressource en eau et des potentiels conflits d'usages associés », « réutiliser la chaleur et l'eau de lavage issue de la station d'épuration »).

En l'état, le PCAET de LCBC ne traite pas les sujets de la vulnérabilité et de l'adaptation du territoire au changement climatique à la hauteur des enjeux associés (sécheresse et difficultés d'approvisionnement en eau potable, dégradation de la qualité des eaux des cours d'eau, atteinte à la biodiversité, difficultés économiques pour les activités agricoles et sylvicoles).

3.5 Préservation du patrimoine naturel et bâti

◆ Biodiversité

Plusieurs aspects du programme d'actions du PCAET sont susceptibles d'entraîner des incidences négatives sur la biodiversité, notamment la construction et l'exploitation de sites de production d'énergie renouvelable, la plantation forestière sur des sites riches en biodiversité ou à proximité, ainsi que la rénovation du bâti dérangeant des espèces nichant ou vivant dans des gîtes anthropiques. Le risque d'incidence est généralement bien identifié, à l'exception du développement forestier (point à corriger).

La limitation de l'éclairage public (action 2.2) aura un effet positif vis-à-vis de la trame noire du territoire, mais l'action demande à être complétée quant à sa mise en œuvre pour en garantir l'efficacité.

Le développement de l'agroforesterie, notamment par la plantation de haies bocagères, prévu par l'action 4.2 aura un effet positif sur la biodiversité par la création de lisières forestières favorables à certaines espèces, la pérennisation des prairies et des friches agricoles, tandis que l'action 4.3 concernant le bocage est trop imprécise en l'état pour permettre une réelle amélioration.

Comme évoqué dans la partie 2 de l'avis, si les risques d'incidences sont bien identifiés, le PCAET ne comporte pas de mesures à même de maîtriser ces risques. **Il est nécessaire d'identifier les zones où l'enjeu de préservation de la biodiversité est important (sites Natura 2000, Znieff, réservoirs de biodiversité et corridors écologiques, zones humides et autres milieux naturels d'intérêt) afin de définir des conditions de réalisation des actions pour éviter ces zones ou y adopter des pratiques favorables à la biodiversité.**

L'Ae recommande d'identifier les sites où l'enjeu de préservation de la biodiversité est élevé, et d'y définir des conditions de réalisation des actions prévues dans le PCAET permettant d'assurer leur préservation.

bâtiment, lavage d'air, couvertures des structures de stockage, épandage par pendillards, injection (sur cultures/prairies), incorporation post épandage, augmentation du temps passé au pâturage, extraction de l'ammoniac présent naturellement pour production d'engrais, etc. »

Incidences sur les sites Natura 2000

Le dossier contient une description des sites Natura 2000 du territoire ou proches, suivie d'une analyse des effets du PCAET sur ceux-ci.

Les conditions de préservation de ces sites identifiées par le dossier sont « la gestion de la fréquentation, la maîtrise de la qualité et du régime des eaux, et une intégration des objectifs patrimoniaux et de maintien de la biodiversité dans les pratiques agricoles et sylvicoles ». Il convient donc que le dossier prévoie des dispositions à même de limiter les risques de destruction directes des milieux et d'espèces, l'altération de la qualité et du régime des eaux. Le dossier indique que « les incidences potentielles négatives devront systématiquement être anticipées, [et] les études environnementales réglementaires préalables aux projets devront adopter impérativement la démarche ERC afin de préserver les milieux et ressources », ce qui correspond aux obligations minimales fixées par le code de l'environnement. **Le risque d'incidences sur les sites Natura 2000 n'est pas donc pas pris en charge par le PCAET (éviter, éviter, précautions particulières...).**

◆ Sites, paysages et patrimoine

La description de l'état initial des paysages est particulièrement pauvre. Il convient d'y joindre des éléments concernant les grands motifs paysagers du territoire, la topographie, et les éléments à enjeux paysagers tels que les monuments historiques, sites inscrits et classés. La localisation des éléments à fort effet paysager, tels que les éoliennes existantes et en projet mérite également d'y figurer.

Le développement de l'éolien, du solaire photovoltaïque, de la sylviculture, sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les paysages, sans que le dossier n'apporte d'information à ce sujet, du fait du non traitement de l'enjeu dans l'analyse des incidences contenues dans le rapport environnemental (hormis sous l'angle de l'acceptabilité sociale). Une analyse du risque de saturation compte-tenu des parcs éoliens déjà implantés pourrait utilement être intégrée dans le dossier.

L'Ae recommande d'étudier les effets paysagers potentiels du plan et de prévoir des mesures destinées à les maîtriser.

3.6 Organisation spatiale et consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers

Le développement de la production d'énergie renouvelable est susceptible d'entraîner une consommation d'espace agricole, ou de créer des conflits d'usage sur les sols agricoles dans le cadre du développement de culture énergétique dédiées à la méthanisation. Vis-à-vis de ce risque d'incidence, le programme d'actions prévoit de limiter à 10 % des apports les cultures destinées à la méthanisation, tandis que le développement du photovoltaïque n'est prévu qu'en toiture ou sur des « zones non exploitables », avec une mesure dédiée à l'identification des « sites potentiels sur lesquels pourraient être implantées des installations photovoltaïques ».

Comme précédemment évoqué, la limite de 10 % de cultures énergétiques mériterait d'être discutée au regard de ses incidences environnementales par rapport à d'autres choix possibles. **Concernant le développement du photovoltaïque, de même que pour le bois-énergie, le critère de la richesse écologique des terrains concernés devrait être considéré également.**

Pour la MRAe de Bretagne

Le président,

Signé

Philippe VIROULAUD