



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
NORMANDIE

**Inspection générale de l'environnement
et du développement durable**

Avis délibéré
Élaboration du plan climat-air-énergie territorial (PCAET)
de la communauté de communes
du Pays de Honfleur-Beuzeville (14 et 27)

N° MRAe 2023-4950

PRÉAMBULE

La MRAe de Normandie, mission régionale d'autorité environnementale de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), s'est réunie le 14 septembre 2023 par téléconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du plan climat-air-énergie territorial (PCAET) de la communauté de communes du Pays de Honfleur-Beuzeville (14 et 27).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Corinne ETAIX, Noël JOUTEUR, Christophe MINIER et Arnaud ZIMMERMANN.

En application du préambule du règlement intérieur de la MRAe de Normandie adopté collégalement le 27 avril 2023¹, 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 Normandie a été saisie par la communauté de communes du Pays de Honfleur-Beuzeville pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 16 juin 2023.

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

Conformément aux dispositions de l'article R. 122-21 (II) du même code, la Dreal a consulté le 26 juin 2023 l'agence régionale de santé de Normandie et les préfets des départements du Calvados et de l'Eure.

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 n'est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site internet des MRAe (rubrique MRAe Normandie). Cet avis est un avis simple qui est joint au dossier de consultation du public.

¹ Consultable sur internet : <https://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Bulletinofficiel-0032990&reqlid=be9d7cb4-3077-4e98-a1d7-ba6f63fd2852&pos=6>

SYNTHÈSE

Le projet de plan climat-air-énergie territorial (PCAET) de la communauté de communes du Pays de Honfleur-Beuzeville (14 et 27) vise à établir la stratégie et planifier les actions sur le territoire de l'intercommunalité en matière de qualité de l'air et de changement climatique (réduction des émissions de gaz à effet de serre – GES – et adaptation). Ses objectifs principaux sont les suivants :

- réduire les consommations d'énergie finale de 20 % en 2030 et de 50 % en 2050 par rapport à 2010 ;
- réduire les émissions de GES de 25 % en 2030 et de 80 % en 2050 par rapport à 2010 ;
- atteindre des capacités de séquestration du carbone de 19 tonnes-équivalents (teq) CO₂ en 2030 et de 23 teq CO₂ en 2050 ;
- porter la part de la production d'énergie renouvelable à 35 % de la consommation finale brute d'énergie en 2030 ;
- réduire les émissions de polluants atmosphériques (dioxyde de soufre, particules fines, oxyde d'azote et composés organiques volatils - COV) à l'horizon 2030, selon les objectifs nationaux dans le respect des recommandations de l'organisation mondiale de la santé (OMS), et amorcer la baisse des émissions d'ammoniac.

Le dossier comprend l'ensemble des pièces attendues à l'exception d'une analyse des incidences potentielles du futur PCAET sur les sites Natura 2000 et d'un descriptif du dispositif de suivi du PCAET et des mesures d'évitement, de réduction et de compensation associées. Le diagnostic, globalement de bonne qualité, ne comporte cependant pas de présentation spécifique des enjeux liés aux milieux naturels et à la biodiversité du territoire. Il gagnerait également à être complété par un état territorialisé de l'exposition des populations du territoire aux différents polluants atmosphériques.

La démarche d'élaboration du projet de PCAET, en particulier de ses objectifs stratégiques, et les modalités de concertation mises en œuvre sont détaillées et témoignent d'un processus itératif pertinent. Toutefois, la plupart des objectifs stratégiques retenus sont inférieurs, voire très inférieurs aux objectifs nationaux, alors même que les objectifs liés à la seule contribution des actions mises en œuvre par le territoire sont inférieurs globalement de moitié à ces objectifs nationaux. A cet égard, le projet de PCAET mériterait d'être plus intégrateur et mobilisateur s'agissant des champs d'intervention et des évolutions de contexte prévisible ne relevant pas directement du territoire.

Le programme d'actions comprend certaines précisions adéquates sur les conditions de sa mise en œuvre (calendrier, moyens humains et financiers, indicateurs de suivi avec objectifs chiffrés, partenaires pressentis, etc), et intègre utilement les éléments issus de l'évaluation environnementale stratégique quant à ses impacts potentiels et les mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) associées. Cependant, il doit être complété et renforcé, voire être présenté sous une forme plus aboutie, car il comporte encore des annotations de travail et il y manque certains éléments essentiels ; en particulier, ses objectifs opérationnels et les indicateurs de suivi associés doivent être précisés, et les effets attendus doivent être évalués afin qu'il soit démontré que les actions prévues seront suffisamment dimensionnées et efficaces pour atteindre les objectifs stratégiques et opérationnels définis. Les modalités de réalisation et de suivi des mesures d'évitement, de réduction et de compensation envisagées nécessitent également d'être précisées.

Le dossier ne comporte pas de résumé non technique spécifique au rapport environnemental, mais un document de synthèse portant sur l'ensemble des composantes du PCAET et de son évaluation environnementale. Toutefois, le volet de cette synthèse portant sur l'évaluation environnementale stratégique se résume à la liste des actions correctives prévues ou à prévoir, et ne rend pas compte de l'ensemble de la démarche et des résultats de cette évaluation.

Les observations et recommandations de l'autorité environnementale sont présentées dans l'avis détaillé qui suit.

Avis

1 Contexte

1.1 La démarche d'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale des plans et programmes est une démarche d'aide à la décision qui permet de décrire et d'apprécier de manière appropriée et proportionnée les incidences du document sur l'environnement et la santé humaine. Elle est conduite dès la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document sur l'environnement et la santé humaine, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix réalisés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement et la santé humaine.

1.2 Contexte réglementaire

La démarche d'élaboration du plan climat-air-énergie territorial (PCAET) de la communauté de commune du pays de Honfleur-Beuzeville (CCPHB) a été lancée en octobre 2019. Le diagnostic a été réalisé entre août 2019 et novembre 2020, la stratégie élaborée entre décembre 2020 et mars 2021 et le programme d'actions défini entre avril 2021 et novembre 2022. La préparation du programme d'actions a fait l'objet d'ateliers de concertation avec les habitants, les agents de la CCPHB et les porteurs d'actions potentiels, et s'est close par une réunion publique. Le projet de PCAET a été arrêté le 10 mai 2023 par délibération du conseil communautaire de la CCPHB et a été transmis pour avis à l'autorité environnementale qui en a accusé réception le 16 juin 2023.

Le PCAET est défini par les articles L. 229-26 et R. 229-51 et suivants du code de l'environnement. Son élaboration est obligatoire pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants. Le PCAET a pour but d'assurer une coordination de la transition énergétique sur le territoire. Il a 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* ». Il est établi pour une durée de six ans et doit faire l'objet d'un bilan à la fin des trois premières années.

La démarche d'évaluation environnementale, requise pour les PCAET en application des articles L. 122-4 et R. 122-17 du code de l'environnement, doit permettre de concevoir un PCAET qui prenne en compte, dans une approche intégrée et systémique, l'ensemble des impacts sur l'environnement et la santé humaine des objectifs et des actions du plan. En cas d'incidences négatives potentielles sur l'environnement, le projet doit ainsi comprendre les mesures destinées à les éviter ou les réduire, voire à compenser celles qui n'auraient pu être évitées ni suffisamment réduites. Le territoire de la communauté de communes étant concerné par un site Natura 2000², l'évaluation doit également porter sur l'analyse des incidences éventuelles du plan sur ce site.

Or, l'autorité environnementale relève l'absence dans le dossier d'une telle analyse spécifique, pourtant exigée par l'article R. 122-20 II 5° b) du code de l'environnement.

2 Le réseau Natura 2000 est un ensemble de sites naturels européens, terrestres et marins, identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces sauvages, animales ou végétales, et de leurs habitats. Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « Habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « Oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

L'autorité environnementale recommande de compléter le rapport environnemental par une évaluation des incidences potentielles du futur plan climat-air-énergie territorial (PCAET) sur les sites Natura 2000, conformément à l'article R. 122-20 II 5°b) du code de l'environnement.

En application des dispositions de l'article L. 131-5 du code de l'urbanisme, introduites par l'ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020 et en vigueur depuis le 1^{er} avril 2021, les plans locaux d'urbanisme (PLU) communaux ou intercommunaux doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les PCAET. Le territoire de la CCPHB n'est pas couvert à ce jour par un PLU unique : sur les vingt-trois communes de la communauté de communes, seules les douze communes situées dans le département du Calvados relèvent d'un PLUi, deux autres disposent chacune d'un PLU communal, une troisième d'une carte communale et les huit dernières sont régies par le règlement national d'urbanisme (RNU). L'élaboration d'un PLUi à l'échelle de l'ensemble du territoire de la CCPHB a été prescrite le 2 avril 2019.

En application de l'article L. 229-26 du code de l'environnement, le PCAET doit quant à lui être compatible avec le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sradet) de Normandie, approuvé le 2 juillet 2020 et en cours de modification, et il doit prendre en compte le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Nord Pays d'Auge, approuvé le 15 décembre 2007 et en cours de révision depuis le 16 novembre 2016, et qui couvre cinq établissements publics de coopération intercommunale au nombre desquels figure la CCPHB.

L'autorité environnementale constate que le rapport environnemental ne comprend pas de volet dédié à la présentation des documents-cadres et de planification de rang supérieur et à l'analyse de l'articulation du projet de PCAET avec ces derniers. Le principe de cette articulation réglementaire et les objectifs nationaux (Stratégie nationale bas-carbone - SNBC) et régionaux (Sradet) sont rappelés dans les pages introductives du document de présentation de la stratégie (p. 5 et 6), les objectifs du Sradet constituent également une base de référence régulièrement mentionnée dans la présentation de la démarche d'élaboration des objectifs du projet de PCAET, notamment dans le rapport d'évaluation environnementale stratégique (p. 11 par exemple), et les orientations du SCoT, particulièrement celles portant sur la politique énergie-climat, sont présentées dans le document « préambule » du dossier (p. 32 et suivantes).

Pour l'autorité environnementale, l'analyse de l'articulation du projet de PCAET avec l'ensemble des programmes et documents de référence mériterait donc d'être regroupée et développée dans une partie spécifique du rapport environnemental, afin de mieux mettre en évidence la compatibilité de ce projet avec ces documents ou la prise en compte de leurs objectifs et orientations. Cette analyse devrait également être complétée par la mention et la prise en compte des objectifs prévus par l'article L. 100-4 du code de l'énergie et par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) approuvée par l'article 1^{er} du décret n° 2020-456 du 21 avril 2020, pris en application de l'article L. 141-1 du code de l'énergie.

L'autorité environnementale recommande de compléter le rapport environnemental par un volet spécifique à la présentation des différents documents cadres avec lesquels le projet de PCAET doit s'articuler et une analyse de cette articulation.

1.3 Contexte environnemental

La communauté de communes du Pays de Honfleur-Beuzeville est issue de la fusion, au 1^{er} janvier 2017, des communautés de communes du Pays de Honfleur (Calvados) et de Beuzeville (Eure). Elle couvre aujourd'hui un territoire d'une superficie d'environ 228 km², composé de 23 communes et peuplé de 27 760 habitants en 2019 (p. 31 du « préambule »). Le territoire est situé au sud de l'estuaire de la Seine, et se définit à la fois par sa frange littorale et son arrière-pays rural et bocager. Il est organisé autour des deux pôles urbains de Honfleur (7 728 habitants) et de Beuzeville (4 578 habitants), les troisième et quatrième communes les plus importantes du territoire étant situées dans l'unité urbaine de Honfleur (La Rivière-Saint-Sauveur, 2 515 habitants, et Equemauville, 1 456 habitants).

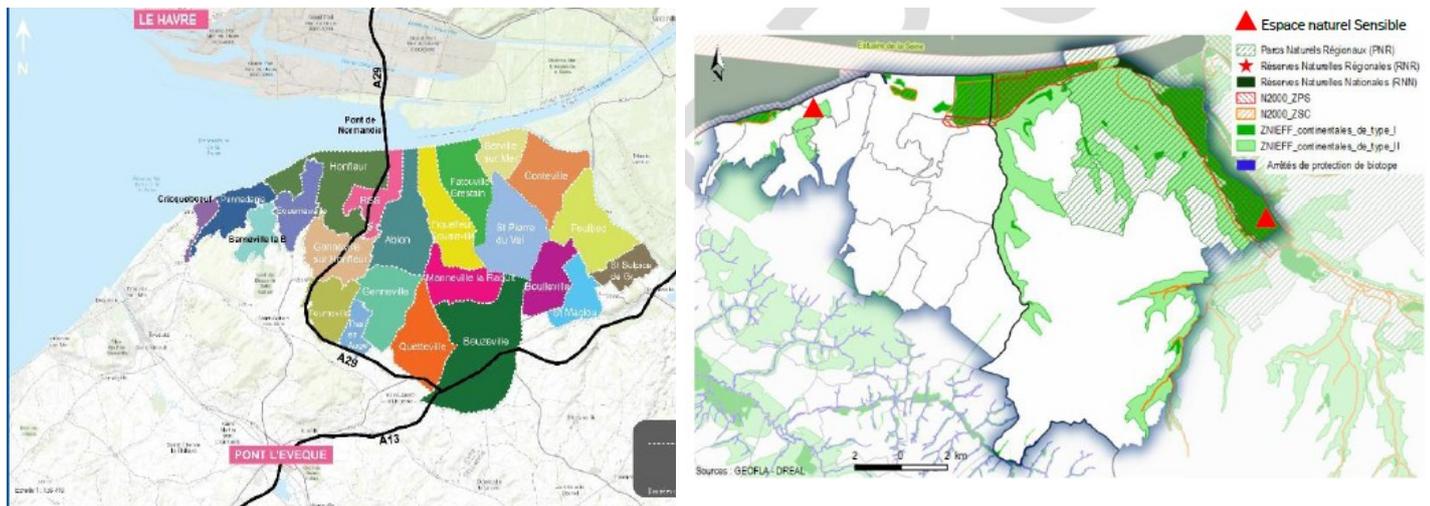


Figure 1 : Territoire de la CCPHB et ses enjeux liés aux milieux naturels et à la biodiversité (source : p. 31 du « préambule » et p. 26 du diagnostic partie 16 et 17)

D'après le dossier³, la qualité de l'air du territoire est principalement impactée par le transport routier, source majoritaire des émissions d'oxyde d'azote (NO_x) et de dioxyde de soufre (SO₂), par le secteur résidentiel, principale source, avec le transport routier, des émissions de particules fines (PM₁₀ et PM_{2,5}), par le secteur agricole, à l'origine des émissions d'ammoniac (NH₃) et troisième émetteur de particules fines, et enfin par l'industrie, émetteur prédominant de composés organiques volatils (COV_{nm}), le second secteur émetteur étant le secteur résidentiel. Le dossier fait état de la baisse de tous ces polluants entre 2005 et 2014, à l'exception de l'ammoniac. Il évoque également (p. 60 du diagnostic, parties 1 à 6) des dépassements des seuils de concentration de polluants (notamment l'ozone et les particules fines), enregistrés en 2018 par la station de mesure de la qualité de l'air de Honfleur, d'après les données d'Atmo Normandie⁴, en référence aux valeurs réglementaires et aux recommandations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

L'autorité environnementale relève que les données du dossier mériteraient d'être actualisées, tant en ce qui concerne celles de l'Oreca, qui propose désormais des données de 2018 et 2019, qu'en ce qui concerne les valeurs de concentration moyenne à ne pas dépasser selon l'OMS (lignes directrices), qui ont été revues à la baisse en 2021⁵.

L'autorité environnementale recommande d'actualiser les données du diagnostic concernant les relevés réalisés en matière de qualité de l'air et les valeurs recommandées par l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

Les principaux milieux remarquables en termes de biodiversité sur le territoire de la CCPHB se situent au nord et à l'est, sur les franges littorale et estuarienne. Le territoire est plus généralement marqué par des milieux naturels et une biodiversité riches, en lien notamment avec son caractère bocager, ses prairies, ses nombreux cours d'eau et zones humides. Il est concerné par deux sites Natura 2000 (la zone spéciale de conservation « Baie de Seine orientale », FR2502021, et la zone de protection spéciale « Littoral augeron », FR2512001), huit zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique⁶ (Znieff) de type I et deux Znieff de type II, ainsi que par la réserve naturelle nationale de l'estuaire de la Seine et deux espaces naturels sensibles. Cinq communes du territoire sont comprises dans le périmètre du parc naturel régional des Boucles de la Seine normande.

3 Observatoire régional énergie climat air de Normandie (Oreca), 2014.

4 Organisme associatif en charge du suivi de la qualité de l'air en Normandie.

5 <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/346555/9789240035423-fre.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

6 Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des Znieff a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de Znieff : les Znieff de type I, secteurs de grand intérêt biologique ou écologique, et les Znieff de type II, grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

Le territoire est principalement concerné par la masse d'eau souterraine de la Craie altérée de l'estuaire de la Seine (FRHG220).

S'agissant de l'exposition du territoire aux risques naturels, les principaux risques recensés sont les mouvements de terrain (effondrements de falaise et glissements de terrain, qui font l'objet en zone littorale du plan de prévention des risques (PPR) de Trouville – Villerville – Cricqueboeuf ; cavités souterraines ; retrait-gonflement des argiles), ainsi que l'inondation et la submersion marine. Ces risques sont susceptibles d'être renforcés par le changement climatique.

L'autorité environnementale constate que le diagnostic valant (selon la collectivité) analyse de l'état initial de l'environnement, ne comporte pas de volet thématique spécifique aux enjeux liés aux milieux naturels et à la biodiversité : ces derniers ne sont principalement présentés que dans la partie 17 du diagnostic, selon le prisme de la thématique vulnérabilité et adaptation au changement climatique. Ils sont par ailleurs évoqués, plus indirectement encore, dans les parties dédiées à l'étude des potentiels et au profil air énergie climat.

L'autorité environnementale recommande de compléter le diagnostic et l'état initial de l'environnement par un volet de présentation spécifiquement dédié aux enjeux du territoire liés aux milieux naturels et à la biodiversité.

2 Présentation du projet de PCAET et avis de l'autorité environnementale

2.1 La stratégie du projet de PCAET

Le projet de plan climat-air-énergie territorial (PCAET) de la communauté de communes du Pays de Honfleur-Beuzeville (14 et 27) vise à établir la stratégie et à planifier les actions sur le territoire de l'intercommunalité en matière de qualité de l'air et de changement climatique (réduction des émissions de gaz à effet de serre – GES – et adaptation). Ses objectifs principaux sont les suivants :

- réduire les consommations d'énergie finale de 20 % en 2030 et de 50 % en 2050 par rapport à 2010 ;
- réduire les émissions de GES de 25 % en 2030 et de 80 % en 2050 par rapport à 2010 ;
- porter les capacités de séquestration du carbone du territoire de près de 14 tonnes-équivalents (teq) CO₂ en 2018 à 19 teq CO₂ en 2030 et à 23 teq CO₂ en 2050 ;
- porter la part de la production d'énergie renouvelable à 35 % de la consommation finale brute d'énergie en 2030 ;
- réduire les émissions de polluants atmosphériques (dioxyde de soufre, particules fines, oxyde d'azote et composés organiques volatils - COV) à l'horizon 2030, selon les objectifs nationaux dans le respect des recommandations de l'organisation mondiale de la santé (OMS), et amorcer la baisse des émissions d'ammoniac.

La stratégie retenue (document « stratégie », p. 7 et suivantes) a été élaborée sur la base d'une scénarisation (scénario tendanciel, scénario maximum, scénario-cible retenu), et repose sur la distinction, pour atteindre les objectifs stratégiques fixés, entre le potentiel propre aux actions locales du territoire pour y contribuer et la part de ce qui devra relever d'actions hors territoire, liées aux territoires voisins et aux échelons territoriaux supérieurs. Le document « Synthèse » indique à cet égard que l'ambition du territoire est de « *contribuer pour plus de la moitié à la réalisation des objectifs nationaux de transition énergétique sur le territoire* » (p. 13), sans que cette hypothèse ne soit justifiée.

L'autorité environnementale recommande de justifier l'hypothèse sous-jacente à la répartition des contributions aux objectifs stratégiques entre ce qui relève des actions du territoire et ce qui relève d'actions « hors territoire ».

Ainsi le potentiel d'économie d'énergie identifié sur le territoire dans le cadre du scénario « maximum » ne représente-t-il qu'une réduction de 35 % des consommations d'énergie du territoire de 2010, la part restante pour atteindre l'objectif stratégique de - 50 % de consommations énergétiques à 2050 étant imputable à des actions ne relevant pas du territoire. Ce potentiel maximal de - 35 % est, en outre, ramené à un objectif de - 28 % à l'horizon 2050 dans le cadre du scénario-cible (- 13 % à l'horizon 2030) (Figure 2).

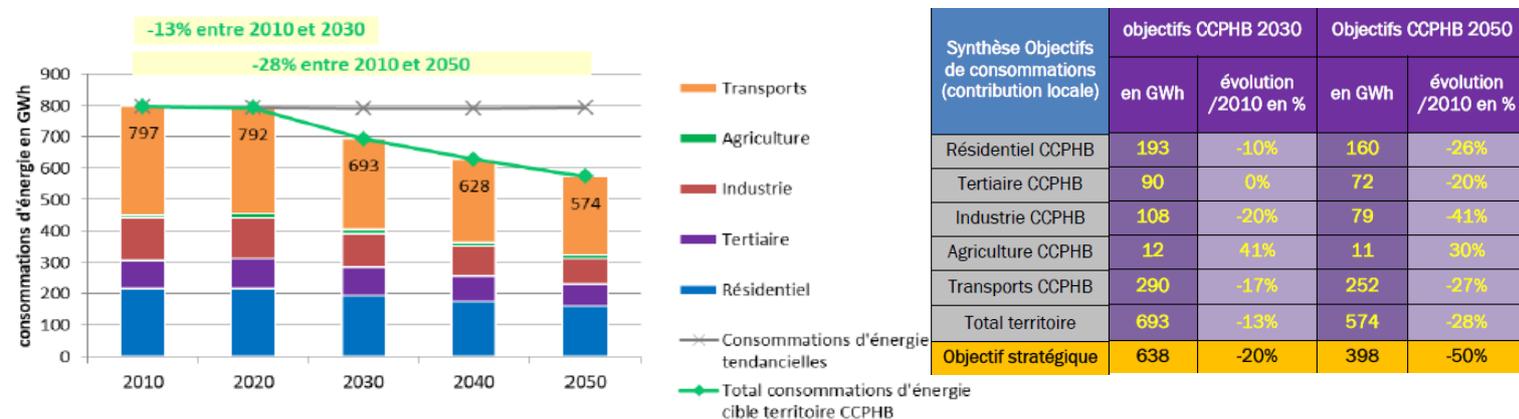


Figure 2 : Trajectoire projetée de réduction des consommations énergétiques et objectifs par secteur dans le scénario-cible (source : p. 14 de la « synthèse » et p. 31 de la « stratégie »)

De même, le potentiel local maximal de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) a été estimé à - 43 % par rapport à 1990, soit environ la moitié seulement de l'objectif stratégique à atteindre de neutralité carbone à l'horizon 2050 (- 80 à 90 %). L'objectif retenu dans le scénario-cible est de - 39 % à l'horizon 2050 par rapport à 2010 (- 22 % à l'horizon 2030) (Figure 3). L'autorité environnementale relève en outre que l'objectif stratégique retenu à l'horizon 2030 (- 25 %) est inférieur à l'objectif national (- 40 %).

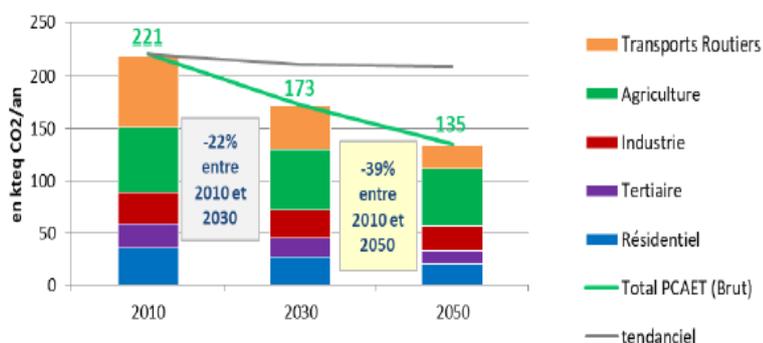


Figure 3 : Trajectoire projetée de réduction des émissions de GES (source : p. 15 de la « synthèse »)

La même approche a été appliquée en matière de production et de consommation d'énergie renouvelable : alors que le potentiel théorique maximum du territoire a été estimé à 48 % du mix énergétique total attendu en 2030 et à 65 % de celui de 2050, les objectifs stratégiques retenus sont seulement de 21 % en 2030 et de 32 % en 2050, soit une trajectoire qui accuse un retard de vingt ans sur l'objectif national visant à atteindre 33 % du mix énergétique en 2030.

Pour atteindre les objectifs du projet de PCAET, les principales sources attendues sont le bois-énergie, la méthanisation et le solaire photovoltaïque. Le bois-énergie, qui est quasiment la seule source d'énergie renouvelable aujourd'hui, est prévu pour rester la première source d'énergie renouvelable sur le territoire à l'horizon 2030 (avec 65 % du mix renouvelable) et même à l'horizon 2050 (avec 39 % du

mix). Le solaire photovoltaïque devrait représenter près de 25 % en 2050 et la méthanisation environ 12 % à la même date (Figure 4).

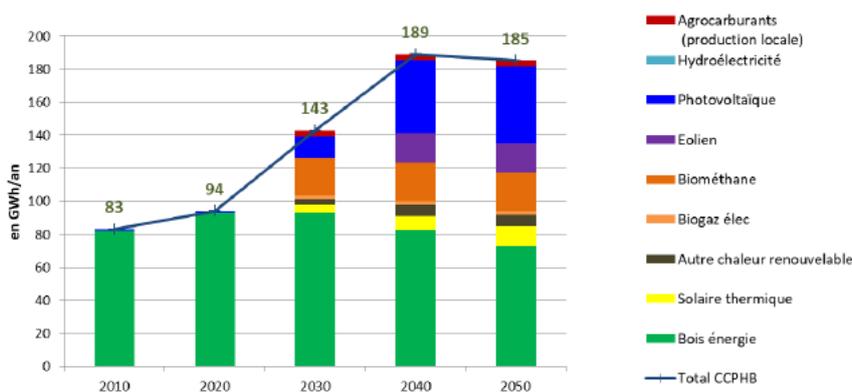


Figure 4 : Trajectoire projetée de la production/consommation d'énergies renouvelables (source : p. 15 de la « synthèse »)

En ce qui concerne les objectifs de réduction des polluants atmosphériques, le dossier (« stratégie », p. 37) indique que « le scénario-cible permet une amélioration de la qualité de l'air sur les polluants à enjeu, à savoir les NOx et les PM_{2,5}, mais de manière encore insuffisante pour remplir les objectif 2030 du PREPA⁷... ». Il précise également qu'aucune simulation sur le NH₃ (ammoniac) n'étant disponible, aucun objectif de réduction de ce polluant n'est prévu, alors que ce dernier est le seul à ne pas suivre une tendance à la baisse (Figure 5).

type de polluant / émissions cadastrales CCPHB	émissions 2005 en tonnes (donnée ORECAN)	émissions 2014 en tonnes (donnée ORECAN)	évolution 2005/2014 (donnée ORECAN)	émissions 2030 et évolution 2005/2030 du scénario cible PCAET (estimation Prosper)	Objectifs de réduction du PREPA 2005/2030	émissions 2050 et évolution 2005/2050 du scénario cible PCAET (estimation Prosper)
S02	111	27	-76%	22 -80%	-77%	19 -83%
NOx	994	564	-43%	528 -47%	-69%	469 -53%
COVnm	1201	454	-62%	433 -64%	-52%	396 -67%
PM2.5	168	117	-30%	106 -37%	-57%	82 -51%
NH3	473	500	6%	500 Non estimé	-13%	499 Non estimé

Figure 5 : Émissions de polluants atmosphériques et objectifs de réduction (source : p. 38 de la « stratégie »)

Pour l'autorité environnementale, l'ambition du PCAET doit être renforcée en matière de qualité de l'air, et s'appuyer sur un diagnostic précis et territorialisé des situations spécifiques d'exposition aux risques sanitaires liés aux différents polluants.

L'autorité environnementale recommande de relever le niveau d'ambition des objectifs du projet de PCAET en matière de réduction des émissions de dioxyde d'azote et de PM_{2,5} et de définir un objectif ambitieux de réduction des émissions d'ammoniac. Elle recommande également de réaliser un diagnostic précis et territorialisé de l'exposition des populations aux pollutions atmosphériques et d'adapter en conséquence les objectifs de qualité de l'air selon les spécificités observées.

L'autorité environnementale souligne avec intérêt la démarche de scénarisation réalisée, largement fondée sur un outil de prospective énergétique⁸, alimenté par l'ensemble des données disponibles

7 Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques.

8 Le diagnostic (partie 14 et 15, « études des potentiels », annexe 2) indique que cet outil, appelé « Prosper », a été co-édité par un bureau d'étude et le syndicat d'énergie de la Loire (SIEL42), acquis par les cinq syndicats d'énergie normands et mis à disposition des EPCI en vue de l'élaboration de leur PCAET.

concernant les caractéristiques du territoire (notamment ses secteurs d'activité), ainsi que l'état des lieux et les évolutions tendanciennes de leur traduction air-climat-énergie.

Les différents scénarios envisagés sont fondés sur des hypothèses d'actions associées à des objectifs chiffrés (dites « actions unitaires »). La construction du scénario-cible est le résultat des choix des actions et des objectifs associés (méthode dite des curseurs) effectués en fonction des objectifs stratégiques poursuivis, des impacts environnementaux attendus et des contraintes du territoire. Le processus décisionnel ayant présidé à ces choix s'est déroulé au sein d'un comité technique, appelé le « laboratoire PCAET », composé des élus et d'agents du territoire et d'un certain nombre de partenaires (autres collectivités territoriales, chambres consulaires, gestionnaires de réseaux, organismes techniques).

Le rapport d'évaluation environnementale stratégique expose assez précisément le déroulé de ce processus itératif. Il détaille également les modalités de la concertation menée en parallèle à ce processus avec le public, ainsi que la manière dont il en a été tenu compte dans l'élaboration du programme d'actions du projet de PCAET.

Toutefois, comme précédemment relevé, l'autorité environnementale constate que les objectifs que se fixe le territoire, au titre de sa contribution propre et même en tant qu'objectifs stratégiques, sont en grande partie inférieurs voire très inférieurs aux objectifs nationaux, sans qu'un tel manque d'ambition soit précisément justifié ou que cette justification apparaisse clairement dans les éléments apportés par le dossier.

Ainsi, par exemple, les objectifs retenus spécifiquement par le territoire en matière d'économies d'énergie dans le secteur tertiaire sont de - 0 % à échéance 2030 et de - 20 % à échéance 2050 par rapport à 2010 (*figure 2*), alors que le décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019, dit décret « tertiaire », fixe à l'échelon national un objectif de - 40 % dès l'horizon 2030, et que le potentiel maximum théorique pour le territoire de la CCPHB est estimé à - 56 % (diagnostic partie 14 et 15, études des potentiels, p. 41 et stratégie p. 23). De même, l'objectif de consommation énergétique du secteur agricole est une progression de 41 % de cette consommation à l'horizon 2030, et de 30 % à l'horizon 2050, alors que l'objectif national à 2030 pour ce secteur est de - 12 %, taux de réduction identique à celui du potentiel de réduction théorique de la CCPHB.

Or, les éléments présentés par l'évaluation environnementale stratégique (p. 16) pour expliquer les objectifs retenus au regard des différents taux de réduction envisagés dans le cadre des scénarios étudiés ne sont pas suffisamment explicites, et les considérations de contexte qui justifient la modestie de ces objectifs sont très générales (contraintes patrimoniales, forte augmentation tendancielle du secteur des services et du numérique, capacité d'action limitée du territoire, crise Covid). Ces considérations évoquent précisément des facteurs sur lesquels des actions et des objectifs ambitieux seraient attendus du PCAET.

D'une manière générale, si l'autorité environnementale reconnaît l'effort d'objectivation et la qualité de la démarche itérative mise en place pour définir les choix stratégiques du projet de PCAET, elle ne peut que soulever la question, pour le moins, de la pertinence de choix méthodologiques ayant conduit à présenter des objectifs stratégiques, et *a fortiori* des objectifs de contribution propres au territoire, en général très inférieurs aux objectifs nationaux. La méthode retenue tend en effet à rendre le PCAET moins intégrateur, à la fois de l'ensemble des facteurs d'évolutions prévisibles liés aux autres échelons territoriaux et affectant la situation du territoire, et de l'ensemble des actions relevant d'autres acteurs publics ou privés, que le PCAET a également pour mission de mobiliser et de fédérer.

L'autorité environnementale recommande de présenter des objectifs stratégiques dont les niveaux d'ambition soient plus conformes avec les objectifs nationaux ou, à défaut, de justifier plus clairement et plus précisément les écarts. Elle recommande également de compléter l'analyse des contributions à l'atteinte de ces objectifs par une évaluation des évolutions prévisibles ne relevant pas des champs de compétence du territoire, afin d'en tenir compte dans la définition des actions à mettre en œuvre et des points de vigilance à suivre.

2.2 Le programme d'actions du projet de PCAET

Le programme d'actions du projet de PCAET comportent 77 actions se déclinant en huit axes stratégiques (thématiques) : « habitat », « transport », « tertiaire public », « entreprises », « énergies renouvelables », « agriculture », « adaptation-environnement » et « mobilisation citoyenne ». Sur ces 77 actions, 48 relèvent de la compétence et donc du pilotage de la CCPHB, les 29 autres relèvent de la compétence de partenaires locaux et régionaux.

Chacun des groupes d'actions thématiques (sauf « adaptation-environnement » et « mobilisation citoyenne ») est associé à des hypothèses de modélisation chiffrées, présentés comme des objectifs de moyens traduisant le niveau d'engagement du territoire pour permettre d'atteindre les objectifs stratégiques qu'il s'est fixé (exemple de la mobilité, figure 6).

MOBILITE : décarboner les transports et limiter l'usage de la voiture individuelle		
Part des actifs sensibilisés au covoiturage	33% (2700 actifs)	66%
Part des véhicules thermiques substitués par l'électrique (ou l'hydrogène)	30%	80%
Part des véhicules thermiques substitués par du Gaz Naturel Véhicule	10%	20%
Stations Gaz Naturel Véhicule	1	2
Km de pistes cyclables créées	10	20
Km de lignes de bus créées	14	14
Nb de jours de télétravail moyen par semaine	1	3

Figure 6 : Hypothèses d'actions unitaires et objectifs retenus correspondants sur la thématique transport (source : p. 28 de la « stratégie »)

Cette présentation liminaire du groupe d'actions s'accompagne de précisions concernant le coût de mise en œuvre, le cas échéant des emplois créés, des objectifs opérationnels poursuivis et des niveaux d'impact global sur l'environnement. Chacune des actions fait ensuite l'objet d'une fiche descriptive, déclinant les objectifs stratégiques en objectifs opérationnels et assortie d'indicateurs de suivi souvent chiffrés, de la mention du maître d'ouvrage responsable, des partenaires associés, des dates de début et de fin de réalisation et d'un état synthétique des incidences prévisibles sur l'environnement, avec les éventuelles mesures d'évitement, de réduction et de compensation envisagées.

L'autorité environnementale observe que plusieurs fiches d'actions se présentent encore comme des versions de travail (avec annotations, points d'interrogation ou éléments à compléter, notamment les objectifs chiffrés liés aux indicateurs de suivi : cf par exemple actions n° 9, 10, 13, 15... de la thématique transport, action n° 3 de la thématique habitat, action n° 19 de la thématique tertiaire public, ou encore action n° 50 de la thématique agriculture, etc.).

L'autorité environnementale recommande de compléter ou finaliser le programme d'actions au regard des mentions provisoires ou des éléments manquants dont il est émaillé.

Par ailleurs, les indicateurs d'actions et leurs objectifs chiffrés figurant en tête des groupes d'actions thématiques sont en général plus aboutis et plus précis que les indicateurs de suivi et les objectifs correspondants mentionnés pour chaque action. Ces indicateurs d'actions, dont le statut et les modalités de suivi ne sont pas très clairs⁹, gagneraient pourtant à être utilisés comme indicateurs de suivi des actions auxquelles ils correspondent. Plus généralement, l'articulation entre les différentes actions envisagées au titre d'un axe thématique et les objectifs associés à ces indicateurs d'actions nécessite d'être précisée, notamment afin d'évaluer la contribution attendue de chaque action à l'atteinte de ces objectifs.

⁹ Ils sont présentés, dans la « stratégie », comme des « actions unitaires » issues de l'outil Prosper, des hypothèses et objectifs pour le scénario-cible, des objectifs de moyens distincts des objectifs stratégiques du PCAET mais aussi, dans les fiches actions elles-mêmes, comme des « exemples d'objectifs stratégiques à l'échelle du territoire, permettant d'atteindre le scénario-cible ».

Ainsi, par exemple, si l'action n° 50 de la thématique « agriculture » (« *augmenter les linéaires de haies champêtres* ») comporte un indicateur de suivi (linéaire de haies (re)plantées) et un objectif (3,5 km/an) cohérents avec ceux de l'indicateur d'action correspondante en tête de thématique (35 km de haies bocagères à créer en dix ans, soit à échéance 2030), d'autres indicateurs d'actions de cette même thématique, tels que ceux concernant la gestion optimisée des prairies ou la part des surfaces cultivées en légumineuses à graines, ne figurent pas parmi les indicateurs de suivi, voire parmi les objectifs des actions qui suivent.

En outre, plusieurs actions à vocation directement opérationnelle (à la différence des actions, relativement nombreuses, consistant à réaliser une étude ou un document-cadre préalable) manquent de précision quant aux objectifs poursuivis et aux modalités de leur mise en œuvre. Il en va ainsi en général des actions ayant trait aux plans locaux d'urbanisme, telles que l'action n° 8 de la thématique habitat, qui porte sur l'inscription dans le PLUI des mesures pour favoriser les écoquartiers sans en préciser les attendus, l'action n° 36 de la thématique énergies renouvelables, qui prévoit de réglementer les installations solaires dans le PLUI mais dont l'indicateur de suivi se limite à la « *présence de recommandations dans le PLUI* », ou encore l'action n° 52 de la thématique agriculture, qui vise à limiter l'artificialisation des sols mais s'avère de portée très générale et dépourvue de tout objectif quantifié.

L'autorité environnementale recommande de renforcer la portée des actions à vocation directement opérationnelle telles que celles qui ont trait à des dispositions à prévoir dans les plans locaux d'urbanisme.

L'évaluation environnementale stratégique, qui présente une « *analyse globale de l'impact environnemental du scénario-cible* » au regard des objectifs qu'il définit, mériterait d'être complétée par le même type d'analyse appliqué au programme d'actions lui-même. Une telle analyse permettrait de déterminer si le programme d'actions sera d'une portée opérationnelle suffisante pour parvenir aux objectifs stratégiques fixés.

L'autorité environnementale recommande de clarifier les modalités de suivi des « actions » et de leurs objectifs figurant en tête de chaque groupe thématique du programme d'actions, d'en préciser l'articulation avec les contributions attendues et de définir plus précisément les indicateurs de suivi. Elle recommande également de compléter l'évaluation environnementale stratégique par une analyse de l'impact environnemental attendu du programme d'actions, afin de mieux justifier son caractère suffisamment dimensionné et opérationnel pour atteindre les objectifs stratégiques fixés.

3 L'évaluation environnementale et le dispositif de suivi du projet de PCAET

L'évaluation environnementale stratégique présente une partie dédiée à l'« *évaluation de l'impact environnemental du plan d'actions et points de vigilance* » (EES, p. 35). Cette analyse est déclinée pour chacune des huit thématiques du programme d'actions, et les impacts potentiels de chaque groupe thématique d'actions donnent lieu à des mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC). La plupart de ces mesures font l'objet d'actions programmées dans le cadre du PCAET, d'autres peuvent être formulées à titre complémentaire et sont reprises dans les fiches d'actions correspondantes.

L'autorité environnementale souligne l'intérêt de la démarche consistant à rappeler dans les fiches d'actions les mesures ERC estimées nécessaires, et à plus forte raison à les présenter sous la forme d'actions en tant que telles. Elle appelle néanmoins à vérifier la cohérence des mesures prévues entre le rapport environnemental et les fiches d'actions (par exemple, les incidences potentiellement négatives sur la biodiversité des actions de rénovation de l'habitat et les mesures ERC associées ne sont pas mentionnées dans la fiche de l'action n° 3 dédiée à la rénovation du parc social).

Par ailleurs, les modalités de mise en œuvre et de suivi des mesures ERC envisagées, lorsqu'elles ne font pas l'objet d'actions à part entière, ne sont pas décrites, et leur formulation est souvent trop générale, ce qui n'est pas non plus une condition favorable à leur respect. Ainsi, par exemple, la mesure consistant à renforcer les contrôles et vérifier le respect de la réglementation en matière de méthanisation (action n° 44 de la thématique agriculture), présentée comme une mesure d'évitement, n'est assortie d'aucune précision sur ses objectifs opérationnels et les conditions de sa mise en œuvre.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'évaluation environnementale stratégique et les fiches d'actions par la description des modalités de mise en œuvre et de suivi des mesures d'évitement, de réduction et de compensation des effets négatifs potentiels du PCAET.