



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis délibéré de la Mission régionale d'autorité environnementale
de la région Nouvelle-Aquitaine
sur le plan climat air énergie territorial (PCAET)
de la communauté d'Agglomération du Niortais (79)**

n°MRAe 2019ANA181

dossier PP-2019-8639

Porteur du Plan : Communauté d'agglomération du Niortais

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 17 juillet 2019

Date de la consultation de l'Agence régionale de santé : 18 juillet 2019

Date de la consultation du Préfet des Deux-Sèvres : 18 juillet 2019

Il est rappelé ici que, pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis sur la qualité de l'évaluation environnementale, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le dossier qui lui a été soumis.

En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles internes à la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 18 septembre 2019 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

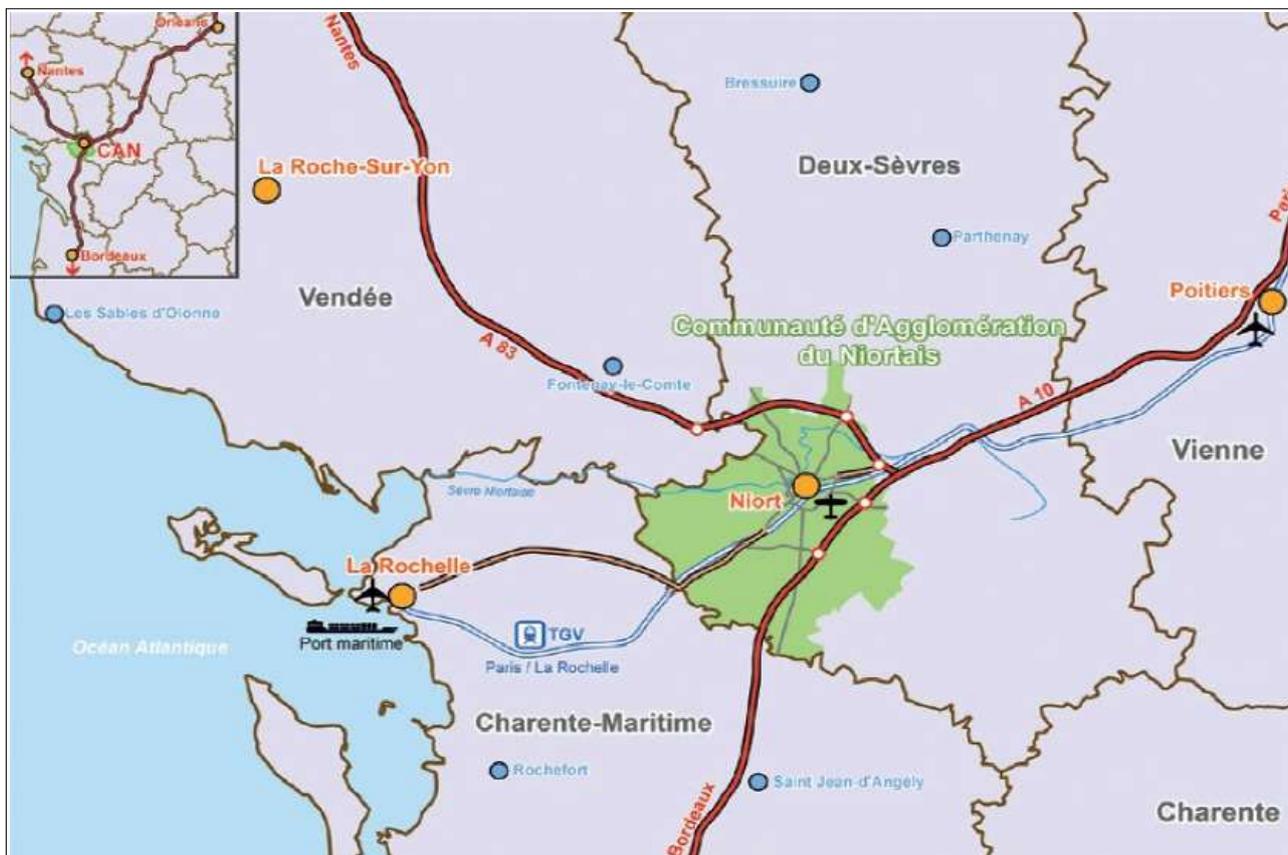
Étaient présents : Gilles PERRON, Françoise BAZALGETTE.

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 l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Étaient absents ou excusés : Hugues AYPHASSORHO, Freddie-Jeanne RICHARD, Jessica MAKOWIAK, Thierry GALIBERT.

I. Contexte général

Le plan climat air énergie territorial (PCAET) de la communauté d'agglomération du Niortais, qui sera par commodité appelé PCAET du Niortais dans la suite du présent avis, a été élaboré sur un périmètre correspondant à la communauté d'agglomération. Ce territoire compte 40 communes et une population de 120 800 habitants (INSEE, 1^{er} janvier 2015). Il est situé au sud-ouest du département des Deux-Sèvres.



Localisation de la communauté d'agglomération du Niortais (source : site internet de la collectivité)

Les PCAET sont les outils opérationnels de coordination de la transition énergétique dans les territoires. Définis aux articles L.229-26 et R.229-51 et suivants du Code de l'environnement, ils ont pour objet de 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 ». Ils doivent être « pris en compte » par les plans locaux d'urbanisme (PLU).

Du fait de la taille de sa population, supérieure à 20 000 habitants, la communauté d'agglomération du Niortais est dans l'obligation de réaliser un PCAET.

Un PCAET doit, en cohérence avec les enjeux de son territoire, 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. Il ne doit pas être conçu comme une juxtaposition de plans d'actions climat/air/énergie relatifs à différents secteurs d'activités, mais bien comme le support d'une dynamique territoriale traitant de façon intégrée ces thématiques.

Il comprend un diagnostic, une stratégie territoriale, un programme d'actions et un dispositif de suivi et d'évaluation. Il est mis en place pour une durée de 6 ans et doit faire l'objet d'un bilan à 3 ans.

Son élaboration fait l'objet d'une évaluation environnementale en application des articles L.122-4 et R.122-17 du Code de l'environnement. Le PCAET est de ce fait accompagné par un rapport environnemental dont le contenu est défini par l'article R.122-20 du Code de l'environnement.

Lors de la mise à jour suivant la première approbation du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), le plan climat-air-énergie territorial devra être mis en compatibilité avec les règles de ce schéma et prendre en compte les objectifs de celui-ci.

Toutefois, le cadre et les objectifs du SRADDET, en cours d'élaboration, ont été pris en compte.

Le projet de PCAET du Niortais a été validé par le conseil communautaire le 08 juillet 2019 et il est soumis, dans le cadre du processus d'évaluation environnementale, à l'avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe), objet du présent document.

L'évaluation environnementale permet d'apprécier si les axes et les actions du PCAET sont adaptés et suffisants pour atteindre les objectifs affichés, et de mettre en évidence, le cas échéant, les freins de nature à restreindre leur mise en œuvre ou leurs ambitions environnementales. Il s'agit également d'apprécier la prise en compte des impacts potentiels du plan d'actions sur l'ensemble des composantes environnementales du territoire.

Le dossier fourni est divisé en trois fascicules comportant chacun une pagination indépendante :

- diagnostics (dont réseaux énergie, bilan GES, Air, vulnérabilité),
- stratégie et plan d'actions,
- rapport environnemental (nommé « étude environnementale stratégique » dans le dossier et dans le présent avis).

Le plan d'actions du PCAET du Niortais est structuré en 4 axes et décliné en 37 actions. Il est rappelé en annexe du présent document.

La transmission du PCAET du Niortais est concomitante avec celle du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Niortais, qui couvre un périmètre identique et fait également l'objet d'un avis de la MRAe, dans des temporalités similaires. La concomitance du porter à connaissance du public de ces deux documents est intéressante, dans la mesure où le PCAET est une des déclinaisons programmatiques du SCoT et que le dossier indique que l'élaboration de ces deux documents a été coordonnée.

II. Analyse de l'évaluation environnementale

1. Structuration et lisibilité du document

Le fascicule « étude environnementale stratégique » comprend les informations attendues au titre de l'article R.122-20 du Code de l'environnement.

Ce fascicule comprend deux grandes parties comprenant des éléments de diagnostic : l'état initial de l'environnement (40 pages) et la présentation des sites Natura 2000 (50 pages). Ceux-ci représentent donc près de la moitié de ce fascicule. Par souci de cohérence et pour faciliter la lecture de l'« étude environnementale stratégique », la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) recommande de regrouper tous les éléments de diagnostic au sein du premier fascicule comprenant actuellement les diagnostics « climat, air, énergie ». Un simple renvoi à ces diagnostics et le maintien des synthèses des enjeux déjà présentes seraient alors suffisants dans l'« étude environnementale stratégique ».

2. Exposé des motifs, des solutions de substitution et analyse des effets probables

L'évaluation *ex ante*¹ des effets probables sur l'environnement d'un Plan Climat Air Énergie Territorial est un exercice complexe. La collectivité a choisi de présenter son analyse en plusieurs tableaux :

- description des évolutions apportées aux actions pendant l'élaboration du PCAET²,
- analyse des incidences des actions³,
- analyse du caractère (direct ou indirect) et de la temporalité (permanent ou temporaire) des actions⁴.

Le tableau d'analyse des incidences des actions est à ce titre un élément essentiel de l'évaluation environnementale. Il permet d'avoir une vision d'ensemble des incidences potentielles des actions sur les différentes composantes de l'environnement.

Sur la forme, les restitutions proposées permettent de montrer efficacement la mise en œuvre de la démarche.

Sur le fond, la MRAe constate cependant que les évolutions indiquées comme apportées dans les actions, suite à l'analyse des incidences, ne sont pas identifiables dans les fiches actions. C'est par exemple le cas pour la prise en compte de l'enjeu radon pour la géothermie (action 1.11), l'utilisation préférentielle des sols dégradés pour les centrales photovoltaïques au sol (action 1.13), le choix d'espèces végétales adaptées pour la phytoépuration pour ne pas perturber la biodiversité locale (action 1.20), l'intégration de la consommation d'espaces pour les parkings relais et les aires de co-voiturage (actions 2.2 et 2.3), etc. Le fascicule « étude

1 Évaluation effectuée avant la mise en œuvre d'une action

2 Étude environnementale stratégique, pages 87 à 94

3 Étude environnementale stratégique, pages 95 à 102

4 Étude environnementale stratégique, pages 103 à 112

environnementale stratégique » n'est donc pas cohérent avec les autres pièces du dossier.

La MRAe recommande également d'intégrer, dans les différents tableaux, un item « consommation foncière » au sein des thèmes environnementaux étudiés. Par ailleurs, pour les actions pouvant potentiellement avoir des impacts négatifs, le dossier ne propose aucune analyse détaillée explicitant ces impacts potentiels et la possibilité ou non de les limiter, par exemple pour l'action 1.12 relative à l'impact du photovoltaïque sur les paysages.

La MRAe recommande donc de compléter l'« étude environnementale stratégique ». Les fiches-actions susceptibles d'être amendées dans le cadre de la démarche itérative d'évitement des impacts doivent également être modifiées, en cohérence avec les informations fournies dans le dossier.

3. Résumé non technique

Le résumé non technique, très succinct⁵, ne permet pas d'avoir une appréhension globale de l'ensemble du projet de PCAET. **La MRAe rappelle qu'il s'agit d'un élément essentiel de l'évaluation environnementale destiné à permettre au public de prendre connaissance, de manière simple et lisible, du contenu du plan et de ses effets sur l'environnement. La MRAe recommande donc de le compléter afin de permettre au public d'avoir une vision de l'ensemble du projet de PCAET, en intégrant notamment les principales conclusions du diagnostic climat-air-énergie et en présentant de manière plus développée les axes et actions retenus par le projet.** De plus, afin de faciliter son repérage par le public, le résumé non technique pourrait opportunément faire l'objet d'un fascicule indépendant, placé en tête du dossier.

4. Suivi du PCAET

Chaque fiche action comprend des indicateurs de suivi de réalisation. **La MRAe recommande, pour chacun de ces indicateurs, rappelés dans l'« étude environnementale stratégique »⁶, d'explicitier, lorsque c'est possible, l'état initial et l'objectif cible, ainsi que l'organisme responsable de la construction de l'indicateur. Cela devrait faciliter le suivi annuel des actions.**

En préambule de la stratégie, le dossier indique que « *les actions peuvent être nombreuses et toutes ne pourront pas être réalisées dans des conditions optimales et avec la même chronologie* »⁷. **La MRAe recommande d'intégrer, dès l'approbation du document, un tableau de bord, permettant de donner une visibilité globale des actions proposées avec le calendrier envisagé.** Le tableau détaillé récapitulant les actions permettrait également de donner une vision globale des budgets prévisionnels associés aux différentes actions, indispensable pour apprécier l'ambition portée par le PCAET.

5. Méthodes et concertations

Pour atteindre les objectifs fixés, la mise en œuvre optimale des actions proposées nécessite une appropriation et une implication collectives (élus et techniciens de l'intercommunalité et des communes, acteurs économiques et associatifs, partenaires institutionnels, population, etc.). Les modalités d'élaboration du projet de PCAET sont décrites dans les fascicules « stratégie et plan d'actions » ainsi que dans l'« étude environnementale stratégique ».

La MRAe note qu'un comité de pilotage est mentionné⁸ sans toutefois que le dossier n'explique ses membres : seules des collectivités sont citées parmi les participants. Le comité technique est cité à une seule reprise⁹ dans le dossier sans détail particulier, ce qui ne permet pas de connaître les structures représentées. **La MRAe recommande de détailler la composition du comité de pilotage et du comité technique du PCAET et leurs implications potentielles dans son suivi après son approbation.**

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

1. Objectifs globaux

Le PCAET du Niortais vise, d'ici 2024 et par rapport à 2018, une réduction de 11 % des émissions de gaz à effet de serre, une réduction de 13,5 % des polluants, une réduction de 10 % de la consommation d'énergie

5 Étude environnementale stratégique, pages 8 à 12

6 Étude environnementale stratégique, pages 174 à 177

7 Stratégie et plan d'actions, page 38

8 Stratégie et plan d'actions, pages 39 et 40 - Étude environnementale stratégique, page 20, 36 et 83

9 Étude environnementale stratégique, page 36

et l'atteinte d'une production d'énergies renouvelables équivalente à 13 % de la consommation¹⁰. Pour atteindre ces objectifs, les actions du PCAET prévoient notamment de permettre la rénovation de 250 logements et la plantation de 72 500 arbres et 100 km de haies. La surface de panneaux photovoltaïques doit par ailleurs augmenter de 90 000 m² pendant la mise en œuvre du plan soit sur 6 ans.

La MRAe note que les objectifs à l'horizon 2030 ne sont pas explicités dans la stratégie. Le dossier ne comprend également aucune comparaison entre les ambitions affichées et les objectifs nationaux, notamment ceux issus de la stratégie nationale bas carbone, ni sur les objectifs du SRCAE Poitou-Charentes, ni aucune explication sur les méthodes et arbitrages ayant abouti à ces ambitions. Le dossier doit donc être complété.

2. Gouvernance

Le degré de prise en compte effective de l'environnement par un PCAET est fortement dépendant du mode de gouvernance de son plan d'actions. Les actions du PCAET, objet du présent avis, couvrent un champ qui, contrairement aux plans climat énergie territoriaux (PCET) issus des réglementations précédentes¹¹, ne relève pas exclusivement de la compétence de la collectivité qui porte l'élaboration du document.

Au travers de l'élaboration et de la mise en œuvre du PCAET, la MRAe considère que la communauté d'agglomération du Niortais a vocation à jouer de fait un rôle d'animateur de la transition énergétique sur son territoire. Ce rôle est clairement porté dans le projet de PCAET. La MRAe note de plus que le pilotage de près de la moitié des actions est confié à d'autres acteurs : communauté d'agglomération du Niortais, BRGM¹², ADIL¹³, CRER¹⁴, parc naturel régional (PNR) du Marais Poitevin, Chambres consulaires, etc. L'implication de ces acteurs est en effet une condition indispensable à une mise en œuvre efficace du PCAET et à l'atteinte des objectifs de la stratégie nationale bas carbone.

Les fiches actions mentionnent d'autres partenaires, notamment les principaux employeurs du territoire (banques et assurances), dont l'implication conditionnera l'atteinte des objectifs fixés, par exemple pour la rénovation de bâtiments privés tertiaires ou le développement du télétravail.

La MRAe recommande toutefois d'intégrer une fiche-action complémentaire relative à l'animation et au suivi de l'ensemble de la démarche du PCAET, qui permettra de clarifier l'organisation et l'ambition de la collectivité en matière de gouvernance.

3. Diagnostic et prise en compte des enjeux dans la stratégie et le programme d'actions

La MRAe estime que le contenu global des actions paraît adapté aux enjeux identifiés.

Elle note toutefois que l'état initial de l'environnement indique « une faible présence de l'ambrosie dans les Deux-Sèvres ». Dès lors, la présence d'une fiche action dédiée (action 1.20) ne semble pas proportionnée à l'enjeu identifié. Le rapport pourrait utilement expliquer les origines de cette action. L'élargissement à d'autres plantes allergènes pourrait être judicieux si l'enjeu pour l'ambrosie s'avère réellement faible.

4. Impact des actions sur l'environnement

Comme indiqué précédemment (cf. paragraphe II-2 ci-dessus), l'analyse des impacts potentiels est clairement restituée mais ne semble toutefois pas correctement répercutée dans les fiches actions concernées. La modification des rubriques « traduction opérationnelle » ou l'ajout d'une rubrique « points de vigilance » est nécessaire.

La MRAe recommande également d'intégrer une analyse complémentaire sur la consommation foncière générée par les aménagements envisagés, en particulier les parcs photovoltaïques, les parkings relais et les aires de co-voiturages. Pour chacun de ces aménagements, quelles que soient les prescriptions du SCoT en cours d'élaboration, les fiches actions devraient préciser des conditions d'implantation afin d'éviter les sites présentant des enjeux écologiques forts. Cela permettrait par ailleurs de lever une des réserves majeures de l'analyse des incidences du PCAET sur les sites Natura 2000.

La MRAe note une ambiguïté dans les fiches 1.12 et 1.13, dont les titres ciblent uniquement l'implantation de panneaux photovoltaïques sur des bâtiments. Les hypothèses de chiffrage de l'action 1.13 évoquent pourtant les centrales au sol¹⁵. La MRAe considère par ailleurs que le cadastre solaire de l'action 1.12 pourrait

10 Stratégie et plan d'actions, page 58

11 Les Plans Climat Énergie Territoriaux antérieurs à la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte pouvaient être limités aux compétences et services de la collectivité maître d'ouvrage.

12 Bureau de recherche géologique et minière

13 Agence départementale d'information sur le logement

14 Centre régional des énergies renouvelables

15 La MRAe note par ailleurs une incohérence dans les chiffres indiqués : « Installation de 90000m² de PV sur 6 ans

utilement être élargi à l'identification des friches mobilisables pour l'implantation de centrales au sol. **La MRAe recommande donc de modifier et de compléter les fiches-actions 1.12 et 1.13 afin d'intégrer pleinement les aménagements de type centrale photovoltaïque au sol.**

IV. Synthèse des points principaux de l'avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale

Le plan climat air énergie territorial (PCAET) de la communauté d'agglomération du Niortais donne un cadre d'intervention à l'horizon 2024 sur ces thématiques. Il constituera le premier document de ce type sur le territoire.

En articulation étroite avec le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Niortais, il devrait permettre l'émergence et la consolidation de dynamiques territoriales favorables à une diminution des consommations d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre, couplée à une augmentation de la production d'énergies renouvelables.

Les principales recommandations de la MRAe portent sur une meilleure intégration dans les fiches-actions des propositions d'évolution issues de l'évaluation environnementale, afin d'assurer la cohérence du dossier et de la démarche suivie. Les modalités de gouvernance et de suivi doivent également être détaillées.

La MRAe fait par ailleurs d'autres observations et recommandations plus détaillées dans le corps de l'avis.

À Bordeaux, le 18 septembre 2019

Pour la MRAe Nouvelle Aquitaine
Le membre permanent

signé

Gilles PERRON

(10 000m² en toiture et 60 000m² de centrale au sol) », qui doit être corrigée

Annexe : Tableau de synthèse des actions du PCAET

Axe 1 : Vers une agglomération intégrée à son environnement, responsable de ses choix de développement et engagée dans la production des énergies renouvelables (EnR)

N°	Action
1.1	Préserver, maintenir et renforcer les milieux humides capteurs de carbone (prairies, tourbières, zones humides, ...)
1.2	Planter un arbre par habitant d'ici 2030 (125 000 arbres)
1.3	Aménager et adapter le bâti privé au changement climatique
1.4	Mise en place d'un animateur énergie/eau pour les acteurs socio-économiques du territoire
1.5	Identifier les gros consommateurs de chaleur et proposer un accompagnement dédié pour la transition vers des énergies peu carbonées
1.6	Guide d'achats durables des communes
1.7	Renforcer le rôle prescripteur de Niort Agglo
1.8	Disposer d'un référent EnR au sein de Niort Agglo
1.9	S'entourer des compétences d'un AMO pour les projets de méthanisation de qualité
1.10	Favoriser l'acceptabilité sociale des projets de qualité
1.11	Établir une cartographie des potentiels géothermiques
1.12	Cartographier les potentiels photovoltaïques et thermiques sur les bâtiments et fournir un accompagnement à l'installation
1.13	Augmenter la production solaire sur les bâtiments privés et publics
1.14	Structurer et animer le réseau de professionnels du solaire pour accompagner particuliers et professionnels
1.15	Favoriser l'autoconsommation collective sur le territoire
1.16	Favoriser le réemploi des déchets
1.17	Valorisation des déchets verts en agriculture
1.18	Détournement de la fraction fermentescible des ordures ménagères vers la méthanisation
1.19	Phytoépuration des eaux usées et zones de rejet végétalisées
1.20	Lutte contre l'ambrosie

Axe 2 : Vers le développement d'une offre alternative de mobilités à faible émission de gaz à effet de serre

N°	Action
2.1	Aménager un territoire accessible au vélo
2.2	Développer des parkings relais ou aires multimodales en entrée de pôle urbain
2.3	Développer des aires de co-voiturage
2.4	Conversion de flottes de véhicules dans le cadre de la limitation du recours au diesel
2.5	Renforcer la pratique du train en développant l'utilisation des gares et des haltes
2.6	Favoriser les pratiques du transport collectif
2.7	Développement du télétravail et des espaces de co-working dans les bourgs pour limiter les déplacements

Axe 3 : Vers une sobriété énergétique dans l'habitat et des bâtiments à faible dépendance en énergie carbonée

N°	Action
3.1	Renforcer la plate-forme de la rénovation énergétique ACT'e
3.2	Sensibiliser sur les usages des bâtiments et équipements performants
3.3	Création d'une aide à la rénovation pour les publics non-éligibles ANAH
3.4	Création d'un cluster territorial de rénovation exemplaire des bâtiments publics de Niort Agglo et ses communes
3.5	Aide financière pour le remplacement des chauffages peu performants émetteurs de GES

Axe 4 : Vers une agriculture pérenne et de proximité

N°	Action
4.1	Développer et soutenir la ressource bocagère par la plantation de 100 km de haies
4.2	Favoriser la pratique d'un élevage de qualité aux impacts limités
4.3	Développer un circuit -court alimentaire
4.4	Encourager de nouvelles pratiques culturelles
4.5	Séquestration par plantations productives