



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 Pays d'Iroise Communauté (29)**

n° : 2020-008279

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 5 novembre 2020 sur le projet de plan climat-air-énergie territorial (PCAET) de Pays d'Iroise Communauté (29).

Ont participé à la délibération ainsi organisée : Alain Even, Jean-Pierre Thibault, Philippe Viroulaud, Aline Baguet.

En application de l'article 8 du référentiel des principes d'organisation et de fonctionnement des MRAe approuvé par l'arrêté du 11 août 2020, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bretagne a été saisie par Pays d'Iroise Communauté pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 18 août 2020.

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

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, la DREAL de Bretagne a consulté par courriel du 20 août 2020 l'agence régionale de santé de Bretagne, ainsi que le préfet du Finistère.

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

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

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

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

Synthèse de l'Avis

Pays d'Iroise Communauté est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) situé sur la pointe nord-ouest du Finistère. L'EPCI regroupe 19 communes et compte 48 230 habitants, chiffre en hausse de 0,7 %/an pour la période 2012-2017 (Insee). C'est un territoire agricole, périurbain de Brest, connaissant une fréquentation touristique estivale importante.

Le profil énergétique de Pays d'Iroise Communauté est marqué par les consommations énergétiques du secteur résidentiel et de celui des transports, majoritairement dus aux déplacements des personnes. Concernant les gaz à effet de serre (GES), l'agriculture en est la première activité émettrice (59 %). Les activités agricoles émettent également certains polluants atmosphériques, en particulier de l'ammoniac (NH₃) issu à la fois de l'azote contenu dans les effluents d'élevage et de l'utilisation de fertilisants azotés. La production d'énergie renouvelable repose sur l'éolien et le bois-énergie.

L'EPCI élabore actuellement un plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat (PLUi-H).

Les enjeux environnementaux identifiés sont l'engagement du territoire dans une rupture avec les pratiques actuelles en matière d'énergie, d'émissions de GES et de polluants atmosphériques, le développement des moyens de production d'énergie renouvelable, la capacité du territoire à s'adapter au changement climatique, la capacité de l'EPCI à concilier le développement résidentiel prévu sur le territoire avec les objectifs du PCAET ; enfin la maîtrise des incidences négatives sur l'environnement de la mise en œuvre du PCAET.

Le plan prévoit un effort important de réduction des consommations énergétiques, des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques dans tous les secteurs. Le plan d'action contient sept axes et 25 actions, elles-mêmes composées de plusieurs volets.

Le PCAET de Pays d'Iroise Communauté souffre d'un manque d'approfondissement des leviers d'action du territoire, de l'efficacité attendue de ces leviers et de leurs modalités de mise en œuvre, travail qui aurait donné une crédibilité accrue au plan d'actions proposé. La gouvernance du PCAET et l'implication des acteurs du territoire ne font pas l'objet d'une action propre à garantir la dynamique du plan dans le temps. La démarche d'évaluation environnementale ne semble pas avoir accompagné et soutenu l'élaboration de celui-ci. La maîtrise des incidences environnementales négatives pouvant être liées à la mise en œuvre des actions du plan n'est pas non plus démontrée par le dossier.

Malgré les objectifs affichés, le plan d'actions du projet de PCAET présenté demanderait à être considérablement renforcé pour atteindre les objectifs retenus notamment quant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre dues aux activités agricoles, et au transport ainsi qu'au développement des énergies renouvelables .

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 de Pays d'Iroise Communauté et des enjeux environnementaux.....	5
1.1 Contexte et présentation du territoire.....	5
1.2 Présentation du projet de PCAET.....	7
1.3 Enjeux environnementaux.....	8
2. Qualité de l'évaluation environnementale et la prise en compte de l'environnement par le PCAET.....	8
2.1 Qualité formelle.....	8
2.2 État initial de l'environnement et diagnostic territorial.....	8
2.3 Choix réalisés durant l'élaboration du PCAET, objectifs retenus et stratégie pour les atteindre ...	10
2.4 Effets attendus du plan.....	12
2.5 Gouvernance et suivi.....	14

Avis détaillé

Les PCAET sont définis aux articles L.229-26 et R.229-51 et suivants du code de l'environnement.

Ils ont pour objet d'assurer une coordination de la transition énergétique sur leur territoire. Ils ont vocation à définir des objectifs « stratégiques et opérationnels [...] afin d'atténuer le changement climatique, de le combattre efficacement et de s'y adapter, en cohérence avec les engagements internationaux de la France ». Leur élaboration est obligatoire pour les intercommunalités de plus de 20 000 habitants.

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

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

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

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

L'évaluation environnementale permet de montrer en quoi les axes et actions du PCAET sont adaptés et suffisants pour atteindre les objectifs territoriaux affichés et de mettre en évidence, le cas échéant, les freins de nature à restreindre ses ambitions environnementales et leur mise en oeuvre. Le secteur du trafic aérien est exclu du champ d'action du PCAET, de même que les émissions et consommations indirectes liées aux échanges commerciaux.

1. Contexte, présentation du territoire, du projet de PCAET de Pays d'Iroise Communauté et des enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire

Pays d'Iroise Communauté est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) situé sur la pointe nord-ouest du Finistère. L'EPCI regroupe 19 communes et compte 48 230 habitants, chiffre en hausse de 0,7 %/an pour la période 2012-2017 (Insee).

Pays d'Iroise Communauté est dans le périmètre du Pays de Brest, dont le Scot a été approuvé en 2019. L'Ae a émis un avis pour celui-ci⁴ dans lequel elle constate un manque d'approfondissement concernant le changement climatique et plus généralement la faiblesse des mesures - uniquement incitatives - à ce sujet.

L'EPCI élabore actuellement un PLUi valant programme local de l'habitat (PLUi-H). Le dossier ne contient pas d'information à ce sujet.

1 Schéma régional climat-air-énergie. Le SRCAE Bretagne porte sur la période 2013-2018.

2 Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. Ce schéma relève de la compétence de la Région. En Bretagne, il est en voie d'achèvement mais n'est pas encore approuvé.

3 Schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, plan local d'urbanisme intercommunal.

4 Avis n°2018-005644 du 3 mai 2018.

Il s'agit un territoire à dominante agricole, sous l'influence urbaine de Brest, et connaissant une fréquentation touristique estivale importante. Les déplacements automobiles pendulaires y sont prépondérants.

L'activité agricole repose principalement sur l'élevage bovin et porcin.

Le schéma régional de cohérence écologique identifie la partie littorale comme réservoir de biodiversité. En outre, on compte dans le territoire un nombre très élevé de milieux naturels remarquables protégés ou faisant l'objet de mesures d'inventaire, dont une vingtaine de zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff) de type 1, principalement associée à ses îles, et deux zones Natura 2000. À noter que les îles de l'archipel de Molène font partie du parc naturel régional d'Armorique⁵ et que les eaux marines limitrophes font partie du parc naturel marin d'Iroise.



Figure 1: Situation de Pays d'Iroise Communauté (source GéoBretagne).

L'EPCI est compris dans le territoire du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) Bas Léon, lui-même inclus dans le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) Loire-Bretagne. La qualité des cours d'eau du territoire varie de moyenne (sur les paramètres phosphore, azote, pesticide) à bonne. L'activité agricole constitue la principale pression sur la qualité des eaux.

Nombre de communes ont connu des catastrophes naturelles (inondations et coulées de boue, submersions marines). Quelques zones basses devront faire l'objet d'une attention particulière vis-à-vis du risque de submersion marine et de la montée du niveau des océans. L'érosion côtière est très marquée dans le Pays d'Iroise (jusqu'à 2 m /an sur certaines portions de la côte au Conquet).

Les émissions de gaz à effet de serre sur le territoire sont proches de la moyenne bretonne (7,5 teqCO₂/hab/an), avec l'agriculture comme premier émetteur (59 %), suivie du transport routier et du secteur résidentiel (15 % chacun) compte non tenu des émissions indirectes.

5 L'île d'Ouessant ne fait pas partie de l'EPCI.

La séquestration de carbone⁶ est marginale, traduisant le peu d'espaces boisés (7 % de la surface totale) et les faibles capacités de stockage des sols en l'état, telle qu'estimées par l'EPCI.

1.2 Présentation du projet de PCAET

Des actions climat-air-énergie sont déjà initiées : un schéma directeur vélo est en cours de rédaction, l'EPCI a rejoint d'autres intercommunalités pour créer un service de développement de l'économie circulaire et un schéma directeur des cheminements doux a été réalisé en 2014.

Le PCAET de Pays d'Iroise Communauté repose sur son plan d'action, le document « Stratégie » développant surtout comment les objectifs et axes du plan d'actions ont été élaborés grâce à l'implication d'acteurs du territoire. Les actions se concentrent sur sept axes : résidentiel, mobilité, agriculture, aménagement urbain, développement des énergies renouvelables, adaptation du territoire, exemplarité de la structure intercommunale.

Pour les gaz à effet de serre, l'EPCI vise une réduction des émissions de 27 % pour 2030 et de 54 % pour 2050. Le détail par secteur montre des écarts avec les objectifs de la stratégie nationale bas carbone (SNBC) dans sa version de novembre 2015, où il apparaît que l'EPCI est moins ambitieux pour le secteur résidentiel et agricole. Par rapport à la nouvelle SNBC approuvée en avril 2020, les objectifs, pour certains secteurs affichent un différentiel encore plus important.

Concernant le secteur de l'énergie, l'EPCI vise une diminution des consommations de 26 % en 2030 et de 50 % pour 2050, avec des objectifs sectoriels autour de 50 % également, ce qui est inférieur aux objectifs de 2030 de la loi pour transition énergétique et la croissance verte, mais cohérent avec les objectifs 2050.

La production d'énergie renouvelable devrait atteindre 250GWh/an en 2030 (+75 % par rapport à 2010, couvrant 42 % des consommations), et 395 GWh/an en 2050 (x2,7 par rapport à 2010, couvrant 95 % des consommations), en développant la production d'énergie solaire, le biogaz et l'éolien.

ÉMISSIONS DE GAZ A EFFET DE SERRE	ÉMISSIONS EN 2010	CIBLE 2030	ÉVOLUTION 2012-2030	CIBLE 2050	ÉVOLUTION 2012-2050
Agriculture	212 900	170 320	-20,00	119 224	-44,00
Transport de voyageurs	54 300	32 580,00	-40,00	16 290	-70,00
Résidentiel	53 600	32 696	-39,00	16 348	-69,50
Fret	12 500	9 375	-25,00	4 688	-62,50
Tertiaire	17 100	11 115	-35,00	5 558	-67,50
Industrie	4 600	2 300	-50,00	1 150	-75,00
Déchets	5 100	3 060	-40,00	1 530	-70,00
Pêche	0	0	-	0	-
Total	360 100	261 446	-27,4	164 787	-54
Objectifs régionaux					- 65 %
Objectifs nationaux			- 40 %		- 70 %

Figure 2: Objectifs de Pays d'Iroise Communauté concernant les émissions de gaz à effet de serre (source dossier).

En matière d'émissions de polluants atmosphériques, les objectifs territoriaux correspondent sensiblement aux objectifs nationaux (horizon 2024).

6 Cette expression désigne le stockage à long terme du carbone hors de l'atmosphère (dans les sols, l'océan, les forêts...).

1.3 Enjeux environnementaux

Au regard des effets attendus du fait de la mise en œuvre du plan d'une part, et des sensibilités environnementales du territoire d'autre part, les enjeux environnementaux du PCAET de Pays d'Iroise Communauté, identifiés comme principaux sont les suivants :

- l'engagement dans une rupture avec les pratiques actuelles en matière d'énergie ainsi que d'émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques : amélioration des performances énergétiques de l'habitat, réduction des émissions de gaz à effet de serre et de polluants du secteur agricole, réduction des déplacements carbonés ;
- la sobriété énergétique et le développement des moyens de production d'énergie renouvelable afin de couvrir 95 % des besoins à l'horizon 2050 : photovoltaïque, méthanisation, éolien ;
- le développement de la séquestration de carbone ;
- la capacité du territoire à s'adapter au changement climatique : enjeux sanitaires (sécheresse, canicule), et naturels (évolution du trait de côte, destruction de milieux naturels type zones humides, étiages plus sévères des cours d'eau dont la qualité écologique est actuellement dégradée) ;
- la capacité de l'EPCI à concilier le développement résidentiel prévu par l'EPCI avec les objectifs du PCAET : maîtrise de l'évolution des déplacements, modération de l'artificialisation des sols (celle-ci réduisant la séquestration du carbone), production de bâtiments sobres énergétiquement et peu polluants, etc. ;

Enfin, le PCAET au travers des actions qu'il prévoit, est susceptible d'avoir des effets négatifs sur l'environnement : consommation foncière, qualité de l'air, paysage et patrimoine bâti, qualité des masses d'eau, cadre de vie. Les précautions à prendre à cet égard sont donc également un enjeu important.

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

2.1 Qualité formelle

Le résumé non technique consiste en une sélection de certains passages du rapport environnemental. Présenté de manière peu accessible (le résumé non technique commence par l'articulation du plan avec les autres plans programmes, puis poursuit par les solutions de substitution), il ne facilite pas l'accès au dossier. La présentation du PCAET proprement dit n'y occupe qu'une place réduite.

L'Ae recommande d'étoffer la présentation du PCAET dans le résumé non technique (diagnostic, objectifs, axes du plan d'actions), et de présenter la démarche d'évaluation environnementale de manière à en faire voir la cohérence plutôt que comme la juxtaposition de ses éléments.

2.2 État initial de l'environnement et diagnostic territorial

On a indiqué ci-dessus que les émissions de gaz à effet de serre sur le territoire étaient évaluées à 360 kteqCO₂/an⁷, soit 7,5 teqCO₂/hab/an, ce qui est proche de la moyenne bretonne, et que l'agriculture était le premier émetteur (59 %), suivi du transport routier et du secteur résidentiel (15 % chacun).

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

On a vu également que la séquestration de carbone estimée était marginale.

Les consommations énergétiques sont estimées à 830 GWh, soit 17,2 MWh/hab/an contre environ 24,5 MWh/hab en Bretagne. Le secteur résidentiel est le premier consommateur (42 %, avec un parc de logements ancien et peu efficace énergétiquement), suivi du transport routier (25 %). La majorité de l'énergie consommée provient de la combustion de produits pétroliers. C'est sur ces leviers que le PCAET doit intervenir.

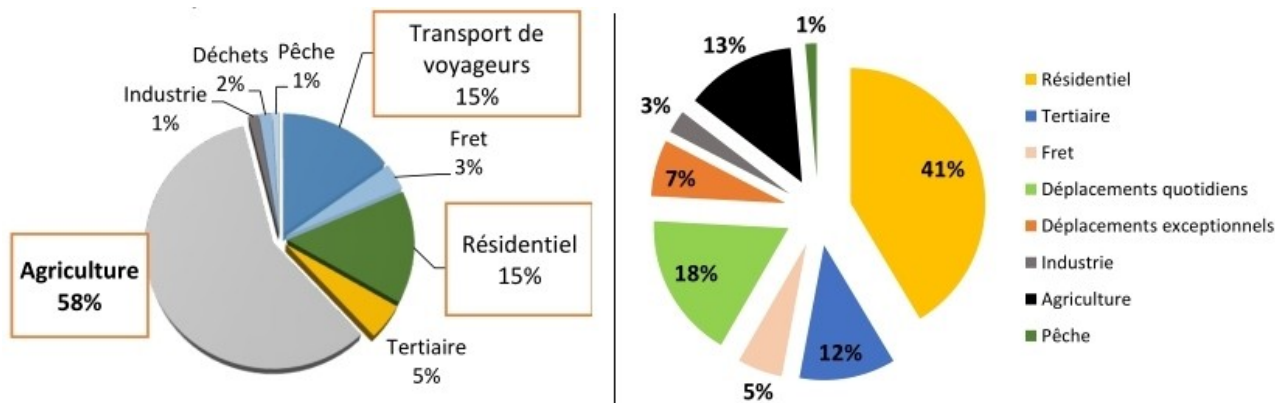


Figure 3: Émissions de gaz à effet de serre (à gauche) et consommations énergétiques (à droite) par secteur (graphique tiré du dossier).

La production d'énergie renouvelable s'élève à 141 GWh en 2015. Elle repose sur l'éolien (une trentaine d'éoliennes dans sept sites) et le bois-énergie, couvrant ainsi 17 % de la consommation du territoire. Le potentiel de développement est estimé à environ 240 GWh/an. Le développement de cette production peut impacter négativement d'autres enjeux environnementaux importants (biodiversité et paysage notamment).

Concernant les polluants atmosphériques, l'agriculture est impliquée dans les émissions de NOx, PM10, et NH3. Les transports participent notablement aux émissions de NOx, tandis que le secteur résidentiel est responsable d'une partie importante des émissions de PM2,5 et des composés organiques volatils.

Une présentation du contexte national (processus Grenelle, Loi de transition énergétique pour la croissance verte (2015), Stratégie nationale bas-carbone (SNBC), programmation pluriannuelle de l'énergie, plan national de réduction des polluants atmosphériques), plutôt qu'un simple rappel (en page 6 du document « Stratégie »), informerait utilement le lecteur sur le cadre dans lequel s'insère le PCAET de Pays d'Iroise Communauté. Par ailleurs, le dossier présente sa compatibilité avec le schéma régional de cohérence écologique (SRCAE) de Bretagne, qui est caduc depuis 2018. Le dossier gagnerait donc à s'appuyer sur le projet de SRADDET de Bretagne qui a été arrêté en 2019 et pour lequel l'enquête publique vient de s'achever.

Le dossier compare les émissions des différents secteurs en sommant les émissions de polluants atmosphériques, (page 19 du tome *Diagnostic*). Pour que le diagnostic soit judicieux, les effets de chaque polluant s'exprimant différemment selon les quantités émises, il serait nécessaire de mener l'étude individuellement pour chaque type de polluants. D'autre part, **les quantités de polluants atmosphériques et de gaz à effet de serre émis et les consommations énergétiques devraient être comparées à des valeurs régionales et nationales** (par exemple, quantités émises par habitant ou par unité de surface) pour permettre d'évaluer la contribution relative du territoire.

Le secteur des déchets n'est pas traité (absence de recueil de données). Or la part des déchets peut être importante et ce secteur doit réglementairement figurer dans un PCAET.

L'Ae recommande à Pays d'Iroise Communauté de compléter le diagnostic du PCAET par une présentation du contexte national et régional, d'y remplacer la présentation du SRCAE par celle des plans et programmes en vigueur (SNBC, projet de SRADDET notamment), de situer le territoire vis-à-vis

de la région en termes d'émissions et de consommations pour mettre en lumière ses spécificités, enfin d'étudier et de joindre au dossier un descriptif des émissions de gaz à effet de serre liées au secteur des déchets.

L'analyse des vulnérabilités contient des éléments intéressants sur l'activité économique, la santé et les risques ; les enjeux environnementaux font l'objet d'un recensement exhaustif en synthèse du chapitre et sont hiérarchisés de manière cohérente.

Cependant les développements sur la ressource en eau, les milieux naturels et les paysages devraient être davantage approfondis pour apporter une information suffisante et caractériser correctement les enjeux environnementaux du territoire. Il y manque des renseignements concernant la qualité des cours d'eau, les impacts des activités humaines lors des étiages, l'évolution des ressources en eau potable (changements de la pluviométrie induits par le changement climatique), la description des milieux naturels (dépassant le recensement) permettant l'étude de leurs vulnérabilités, la présentation cartographique et photographique des unités paysagères du territoire (vis-à-vis des implantations potentielles des dispositifs de production d'énergie renouvelables).

L'Ae recommande de compléter l'état initial de l'environnement par les enjeux de qualité des cours d'eau et d'approvisionnement en eau potable, de préservation des milieux naturels et de qualité paysagère.

2.3 Choix réalisés durant l'élaboration du PCAET, objectifs retenus et stratégie pour les atteindre

2.3.1. Cohérence des différents volets du PCAET

EMISSIONS EN TONNES EN 2014	SO2	NOx	PM10	PM2,5	COVNM	NH3
Agriculture	3	244	125	42	18	1463
Déchets	0	0	0	0	0	1
Autres transports	0	0	0	0	0	0
Transport routier	0	193	24	16	20	3
Tertiaire	2	7	0	0	8	0
Résidentiel	17	42	69	68	226	0
Industrie hors énergie	37	11	3	2	75	0
Industrie branche Energie	0	0	0	0	0	0
Total en 2014 en tonnes	59	497	221	128	347	1467
Objectif du PREPA 2024	-50%	-50%	-27%	-27%	-43%	-4%
Tendance BZH 2008 - 2014	-28%	-24%	-6%	-14%	-20%	2%
Scénario retenu pour 2030	-50%	-50%	-27%	-27%	-43%	-2%

Figure 4: Objectifs de Pays d'Iroise Communauté concernant les émissions de polluants atmosphériques (source dossier).

L'identification des leviers d'actions est une étape du PCAET permettant de faire le lien entre le diagnostic du Plan et son volet Stratégie-objectifs. En ce sens, dans le dossier présenté, chacune des parties du diagnostic est conclue par une identification des pistes d'actions.

Pour l'habitat, les leviers identifiés sont la rénovation entière du parc de logements pour atteindre les normes bâtiment basse consommation (BBC) d'ici 2050, et la rénovation des logements classés F-G⁸ d'ici 2025. En l'état, ces objectifs sont très ambitieux, notamment la rénovation de presque 2000 logements d'ici à 2025 (soit 500 logements par an en supposant l'approbation du PCAET début 2021) : **il faut donc étayer les moyens de les atteindre puis montrer en quoi ces mesures sont ou non suffisantes à l'atteinte des objectifs du plan.**

8 L'étiquette de consommation représente la consommation énergétique totale d'un logement ramené à sa surface. F et G sont les deux catégories les plus consommatrices.

D'autres leviers sont à prévoir tels le remplacement des modes de chauffage les plus émetteurs de gaz à effet de serre et la sobriété énergétique (modification des comportements, meilleure gestion de l'énergie).

Pour les transports, les leviers identifiés sont cohérents⁹. De même, l'aménagement urbain est bien identifié comme un levier de maîtrise des émissions de gaz à effet de serre.

En revanche, les leviers d'action sont assez peu développés concernant les autres thématiques, notamment l'agriculture, pourtant principale émettrice. Sur ce sujet, le dossier s'en tient à deux phrases : « gains sur les émissions non énergétiques », et « développement des pâtures et diminution des fourrages de maïs en lien avec la raréfaction de la ressource en eau ».

L'identification des leviers d'actions souffre donc de plusieurs faiblesses : **il convient d'estimer les gains attendus par chacun de ces leviers, les conditions de réalisation, les moyens à mettre en œuvre, en hiérarchisant les leviers selon leur efficacité, afin de concentrer les efforts sur les actions aux plus grands potentiels. La définition des objectifs climat-air-énergie du territoire et l'élaboration du plan d'actions seraient ainsi plus cohérentes.**

De surcroît, les objectifs du PCAET sont, dans le dossier, peu territorialisés : le document *Stratégie* consiste en une présentation des objectifs climat-air-énergie peu détaillée et le dossier ne présentant pas les raisons de leur choix, ces objectifs apparaissent sans fondement.

Par ailleurs, des objectifs « opérationnels » ou « intermédiaires », et propres aux actions, comme le nombre de logements réhabilités, devraient figurer dans la Stratégie du PCAET pour renforcer son caractère opérationnel tout en permettant un bon suivi. En revanche, on peut trouver des « objectifs » dans le document « plan d'actions », ce qui révèle une faible structuration de la présentation générale du document.

Enfin, le dossier ne présente pas de solutions alternatives comme attendu dans le rapport environnemental (article R122-20 du code de l'environnement), en vue de démontrer le caractère optimal des choix réalisés vis-à-vis de l'environnement.

L'Ae recommande

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

La concomitance d'élaboration du PCAET et du PLUi-H par le Pays d'Iroise Communauté constitue une opportunité de croisement des thématiques et enjeux environnementaux et de renforcement de la qualité et de la portée de ces deux documents. Le dossier aurait utilement pu éclairer sur cette synergie.

Il en est de même pour la synergie avec le contrat de transition énergétique (CTE) signé entre l'État et le Pays de Brest, prévoyant plusieurs actions reprises dans le PCAET (création d'une plateforme locale de la rénovation énergétique, création d'un cadastre solaire, etc.) qui n'est que marginalement évoqué dans le dossier.

⁹ Par exemple « *Agir sur l'autosolisme domicile-travail* », et sur « *l'optimisation des loisirs et achats* », mais aussi « *en saison, le levier du transport en commun terrestre ferré et maritime* », ou encore « *le dernier kilomètre* ». Chacun de ces leviers et lui-même développé en plusieurs actions.

2.3.2. Objectifs poursuivis

Les objectifs du PCAET de Pays d'Iroise Communauté ont été définis lors d'ateliers, par la sélection d'actions par les participants. Le dossier devrait les comparer aux objectifs nationaux et régionaux, **pour montrer en quoi le territoire contribue suffisamment aux objectifs définis à ces échelles**. Pour les émissions de gaz à effet de serre, il s'avère que les objectifs à l'horizon 2030 par secteur d'activités sont plus faibles que les objectifs nationaux pour le résidentiel et le tertiaire, mais plus ambitieux concernant l'agriculture et le transport, ce qui permet à l'EPCI de viser une baisse globale de 27 % équivalente à l'objectif de l'ancienne Stratégie nationale bas carbone (SNBC). A l'horizon 2050, les objectifs de l'EPCI sont généralement inférieurs aux objectifs nationaux définis par cette ancienne stratégie (17 points d'écart pour le secteur résidentiel et le tertiaire, 4 points d'écart pour l'agriculture), appelant un besoin de renforcement des mesures envisagées ou de justification des écarts.

Par ailleurs, il est nécessaire de rappeler qu'une nouvelle version de la SNBC (SNBC 2) et des budgets carbone pour les périodes 2019-2023, 2024-2028 et 2029-2033 a été adoptée le 21 avril 2020. **L'objectif de réduction de 40 % des GES en 2030 y est complété par un objectif de division par un facteur 6 des émissions par rapport à 1990, ainsi que d'atteinte de la neutralité carbone en 2050**. Ici, Pays d'Iroise Communauté vise à réduire de 54 % les émissions de gaz à effet de serre en 2050 sur son territoire par rapport à 2012 et les objectifs sectoriels fixés par Pays d'Iroise Communauté sont inférieurs aux objectifs fixés par la SNBC 2. Il serait opportun de prévoir dans le dossier un développement concernant les actions à renforcer ou à prévoir à terme pour permettre à l'EPCI d'adapter ses objectifs à cette nouvelle ambition.

L'Ae recommande à la collectivité de montrer que les objectifs fixés dans le PCAET sont à la hauteur des objectifs nationaux et régionaux compte tenu des spécificités du territoire, ou de revoir ces objectifs à la hausse, et de prévoir à l'occasion du bilan à mi-parcours du PCAET, la définition d'une stratégie et d'objectifs à échéance de 2050 l'inscrivant dans l'ambition nationale d'atteinte de la neutralité carbone et d'une division par 6 des émissions de GES par rapport à 1990.

Enfin, l'objectif de développement des énergies renouvelables envisagé par le PCAET¹⁰, est largement supérieur aux potentiels estimés dans la partie « diagnostic ». Cette contradiction nuit à la cohérence du plan. Si le diagnostic est exact, la capacité de développement prévue par Pays d'Iroise Communauté est surévaluée, et il convient d'adapter les objectifs et le plan d'actions en conséquence.

2.4 Effets attendus du plan

2.4.1. Capacité du plan à atteindre ses objectifs

Le plan d'action est divisé en sept axes et 25 fiches-actions. Chacun des axes mériterait de faire l'objet d'une introduction synthétisant les enjeux associés et leviers d'actions identifiés auparavant. Le plan d'action est relativement fourni et détaillé. Les acteurs concernés par chaque action sont identifiés. Les bénéfices des actions sont notés qualitativement. Des indicateurs relatifs à la mise en œuvre de chaque action sont prévus.

L'ensemble du plan d'action s'avérera globalement favorable à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et de consommations énergétiques.

Mais (en lien avec ce qui a été dit dans la partie 2.3), l'importance de cet engagement n'est pas mise en rapport avec les résultats attendus du PCAET et avec les leviers d'actions envisageables.

Pour les énergies renouvelables (biogaz, éolien), les actions prévues se situent en amont de l'opérationnel. Par exemple, concernant la méthanisation, il est question d' « organiser des synergies entre les acteurs et

10 En 2050 par rapport à 2010 : Solaire : objectif de +40 GWh/an en 2030 et +120GWh/an en 2050 contre 30-35 GWh/an de potentiel, biogaz : +35 GWh/an en 2030, contre 15 GWh/an de potentiel estimé au même horizon temporel.

des visites de sites », et d'engager « une action pour développer l'utilisation du gaz naturel de ville ». S'agissant de l'éolien, il est question d' « accompagner la mise en place de projets », de « penser » des stratégies d'acquisition foncière, et d'étudier la transformation des surplus en hydrogène. Quoiqu'intéressantes, ces actions paraissent ainsi difficilement pouvoir répondre dans les délais prévus à la hausse importante de production visée.

Dans le domaine agricole, il est difficile d'apprécier en quoi le plan d'action agira en faveur d'une diminution des émissions de gaz à effet de serre, permettant d'atteindre l'objectif poursuivi. Des énoncés comme « favoriser l'installation de jeunes agriculteurs », « rechercher l'optimisation du foncier agricole », ou même « favoriser les diagnostics / bilan carbone des exploitations » ou encore la promotion des circuits courts, ne suffisent sans doute pas à entraîner une réduction significative des émissions.

En ce qui concerne le logement, les actions sont nombreuses et mobilisent plusieurs leviers : accompagnement des particuliers, soutien aux ménages aux revenus modestes, soutien financier à la rénovation, création d'outils de diagnostic énergétique (thermographie de toitures et de façades), mobilisation des réseaux professionnels, coordination des acteurs du bâtiment, actions de sensibilisation.

Enfin **pour ce qui touche aux mobilités**, en dépit d'une échelle d'intervention modeste au regard du problème d'ensemble, le Plan prévoit le développement d'aires multimodales, des actions à l'encontre de l'*autosolisme*¹¹ (covoiturage, « *autostop organisé* »), autopartage, optimisation de l'offre de transport en commun vers Brest Métropole, mesures en faveur du télétravail par le déploiement de la fibre, création d'espaces de co-working, soutien aux commerces de proximité, déploiement du schéma directeur vélo réalisation de cheminements « doux ».

Mais les avancées prometteuses dans ces deux derniers domaines, elles ne compensent qu'en partie les faiblesses des deux précédents. Les éléments d'évaluation du projet de PCAET contenus dans le dossier suscitent donc des doutes sur la possibilité d'atteinte des objectifs du plan, en l'état des actions prévues.

2.4.2. Incidences du plan sur l'environnement et mise en oeuvre de la démarche éviter, réduire, compenser (ERC)¹²

Pour mener l'analyse des incidences, les actions du plan sont croisées aux enjeux environnementaux. Un commentaire accompagne chaque thématique, sans toutefois constituer un approfondissement utile à l'évaluation environnementale.

Les quatre mesures de maîtrise des incidences proposées dans le plan s'apparentent à des encouragements ou sont imprécises¹³. Elles ne suffisent pas à maîtriser les incidences potentielles du plan sur les sujets les concernant : l'altération des paysages, l'artificialisation, les atteintes au milieu naturel, la qualité de l'air.

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

2.5 Gouvernance et suivi

L'élaboration du PCAET a impliqué des acteurs du territoire via trois ateliers destinés à les amener à se

11 Sous-occupation des véhicules.

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

13 « Conditionner le développement des EnR à leur bonne intégration environnementale », « Encourager la performance énergétique des chauffages », « Gérer durablement les projets d'agroforesterie », « intégrer en amont les projets de renouvellement urbain ».

prononcer sur les enjeux du plan. La partie intitulée « la gouvernance » du document *Stratégie* concerne plutôt le suivi. Le plan d'action ne concerne pas la gouvernance mais quelques actions visent à mettre en œuvre une gouvernance sectorielle. Ainsi, l'action I-A prévoit-elle la mise en place d'une plateforme territoriale de la rénovation énergétique destinée à accompagner les particuliers et à structurer les réseaux professionnels, tandis que l'action I-C porte notamment sur la coordination des acteurs de l'habitat dans le territoire.

Le PCAET de Pays d'Iroise Communauté pourrait toutefois mieux définir son dispositif de gouvernance : l'identification des acteurs du territoire concernés, les modalités de mobilisation et le calendrier doivent être prévus dès l'adoption du plan. Ces étapes sont indispensables pour assurer une mobilisation continue au profit du PCAET et favoriser l'atteinte d'objectifs demandant une forte implication des acteurs du territoire.

Par ailleurs, le suivi du PCAET est essentiel du fait des difficultés d'évaluer précisément (localement, quantitativement) certains des effets du plan ; il doit permettre d'observer l'évolution des paramètres climat-air-énergie ainsi que d'identifier l'apparition d'incidences environnementales dans un souci d'adaptation du plan si nécessaire.

Un comité de pilotage est prévu à cet effet. Il sera constitué d'élus de Pays d'Iroise Communautés, d'élus des communes et du Conseil de développement¹⁴ mis en place par l'EPCI ; il se réunira au moins une fois par an. Le dossier précise que la redéfinition d'orientations pourra y avoir lieu. Il faudrait renforcer cet engagement par des renseignements concernant les modalités de redéfinition envisagées pour rendre ce point vraiment opérationnel.

Les indicateurs de suivi sont partagés entre trois catégories : relativement aux actions, indicateurs globaux, indicateurs relatifs à l'environnement, ce qui apporte de la clarté au dispositif. Pour sa bonne mise en œuvre, la fréquence de collecte des données devrait être précisée et complétée (évolution des étiages, surfaces artificialisées...).

L'Ae recommande de compléter le dispositif de suivi des actions et la gouvernance du plan, afin de garantir la mobilisation des acteurs du territoire pendant la durée de mise en œuvre du PCAET, en précisant les conditions de réalisation du suivi et de publication des résultats, de manière à en faire un outil effectif de pilotage et de rendu-compte du Plan.

La présidente de la MRAe Bretagne,

Signé

Aline BAGUET

14 Le Code général des collectivités territoriales prévoit qu' « Un conseil de développement est mis en place dans les établissements publics à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants. En dessous de ce seuil, un conseil de développement peut être mis en place par délibération de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il est composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques ».