



Mission régionale d'autorité environnementale

**Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité
environnementale de Bretagne sur
le projet de plan climat-air-énergie territorial
de Leff Armor Communauté (22)**

n° 2020-008365

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne s'est réunie le 17 décembre 2020 par visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le plan climat-air-énergie territorial de Leff Armor Communauté (22).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Françoise BUREL, Alain EVEN, Philippe VIROULAUD, Jean-Pierre THIBAUT, Antoine PICHON, Aline BAGUET.

En application du règlement intérieur de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne adopté le 24 septembre 2020, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bretagne a été saisie par Leff Armor Communauté pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 30 septembre 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 ce même article R. 122-21, la DREAL de Bretagne agissant pour le compte de la MRAe a consulté par courriel du 1^{er} octobre 2020 l'agence régionale de santé de Bretagne (ARS), ainsi que le préfet des Côtes-d'Armor. L'ARS a transmis une contribution en date du 30 novembre 2020.

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

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

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

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

Synthèse de l'avis

Leff Armor communauté est née le 1er janvier 2017 de la fusion des Communautés de communes Lanvollon-Plouha et Le Leff Communauté. 31 259 habitants y résident, répartis sur 27 communes, dont une commune littorale (Plouha). Il s'agit d'un territoire rural, agricole, avec un bâti très consommateur d'énergie et une forte dépendance à la voiture individuelle.

Le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) de Leff Armor Communauté est défini à l'horizon 2026. Il fixe des objectifs à cette échéance de 2026 mais aussi pour 2030, 2040 et 2050.

Les principales ambitions de Leff Armor Communauté sont qu'en 2030, le territoire :

- s'inscrive dans une perspective post-carbone avec une réduction de 30 % des émissions de gaz à effet de serre du territoire par rapport à 2015 ;
- accélère la transition énergétique avec une réduction d'au moins 26 % des consommations d'énergie du territoire et une production d'énergies renouvelables locales représentant a minima 29 % des consommations ;
- lutte contre la pollution atmosphérique avec notamment une réduction des oxydes d'azote (NOx) et des particules fines (PM10 et PM2,5).

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

- la réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- la sobriété énergétique et le développement des énergies renouvelables ;
- l'adaptation du territoire au changement climatique, y compris sur la ressource en eau ;
- la réduction de la pollution atmosphérique et les risques sanitaires associés ;

et, d'autre part, aux incidences positives ou négatives de la mise en œuvre du plan sur les autres dimensions de l'environnement : biodiversité, ressources, paysage et cadre de vie.

Le dossier présente un premier travail intéressant sur les enjeux Climat – Air – Énergie. **La démarche d'élaboration du PCAET est toutefois insuffisamment traduite au sein du dossier : la justification des choix, fondamentale dans la démarche d'évaluation environnementale, est très sommaire. Il s'agirait a minima de présenter la façon dont la fixation des objectifs et la définition du programme d'actions ont tenu compte à la fois des ambitions nationales, des possibilités d'actions identifiées et des incidences sur l'environnement. En l'état, l'évaluation environnementale s'apparente davantage à une évaluation a posteriori des choix réalisés.**

De fait, au-delà de l'intérêt et du caractère directement opérationnel de certaines actions prévues dans le cadre du PCAET, le dossier ne démontre ni la capacité du plan d'actions à atteindre les objectifs fixés, ni la maîtrise des incidences potentielles sur l'environnement induites par sa mise en œuvre.

Enfin, le dispositif de suivi tel qu'il est présenté dans le plan demande à être consolidé de façon à mesurer les résultats des actions engagées et à vérifier leur bonne mise en œuvre en ajustant au besoin le plan d'actions.

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

Sommaire

1. Contexte, projet de PCAET et enjeux environnementaux.....	5
1.1 Contexte et présentation du territoire.....	5
1.2 Présentation du projet de PCAET.....	7
1.3 Principaux enjeux identifiés par l'Ae.....	7
2. Qualité de l'évaluation environnementale.....	8
2.1 Qualité formelle du dossier.....	8
2.2 Diagnostic territorial et état initial de l'environnement.....	8
2.3 Choix réalisés durant l'élaboration du PCAET.....	8
2.3.1. Scénario tendanciel et scénarios alternatifs.....	8
2.3.2. Objectifs retenus et articulation avec les autres plans et programmes.....	9
2.3.3. Programme d'actions et articulation entre les différents volets du PCAET.....	9
2.3.4. Analyse des incidences induites par la mise en œuvre du plan.....	10
2.4 Animation du PCAET et suivi.....	10
3. Effets attendus du plan au regard des enjeux identifiés.....	11
3.1 Qualité de l'air.....	11
3.2 Émissions de GES et stockage de carbone.....	12
3.3 Énergie.....	12
3.4 Biodiversité et paysage.....	13
3.5 Adaptation au changement climatique.....	14

Avis

Les PCAET sont définis aux articles L.229-26 et R.229-51 et suivants du code de l'environnement. Ils ont pour objet d'assurer une coordination de la transition énergétique sur leur territoire. Ils ont vocation à définir des objectifs « stratégiques et opérationnels [...] afin d'atténuer le changement climatique, de le combattre efficacement et de s'y adapter, en cohérence avec les engagements internationaux de la France ».

Leur élaboration est obligatoire pour les intercommunalités de plus de 20 000 habitants. Le PCAET est l'outil opérationnel de coordination de la transition énergétique dans les territoires. Il doit, en cohérence avec les enjeux du territoire, et en compatibilité avec le SRADDET¹, traiter de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique, de la qualité de l'air, de la réduction des consommations d'énergie et du développement des énergies renouvelables. S'il doit prendre en compte le SCoT, il doit être pris en compte par les PLU ou PLUi².

Le PCAET ne doit pas se concevoir comme une juxtaposition de plans d'actions climat / air / énergie pour différents secteurs d'activités mais bien comme le support d'une dynamique avec un traitement intégré des thématiques climat, air et énergie. Les objectifs fixés au niveau national sont ambitieux et impliquent une rupture avec les pratiques actuelles dans de nombreux domaines (production et consommation, déplacements, urbanisme...).

L'évaluation environnementale permet de montrer en quoi les axes et actions du PCAET sont adaptés et suffisants pour atteindre les objectifs territoriaux affichés et de mettre en évidence, le cas échéant, les freins de nature à restreindre ses ambitions environnementales et leur mise en œuvre.

1. Contexte, projet de PCAET et enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire



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

Leff Armor communauté est née le 1er janvier 2017 de la fusion des Communautés de communes Lanvollon-Plouha et Le Leff Communauté. 31 259 habitants (Insee 2017) y résident, répartis sur 27 communes. La population en 2030 devrait s'élever à 35 800 habitants d'après les estimations du PLUiH arrêté le 1^{er} octobre 2019.

Le projet de Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du Pays de Guingamp, qui regroupe Leff Armor Communauté et Guingamp-Paimpol Agglomération, a été arrêté en avril 2020, et est en cours d'approbation.

- 1 Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. Ce schéma relève de la compétence de la Région. En Bretagne, il est en voie d'achèvement et n'est pas encore approuvé.
- 2 Schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, plan local d'urbanisme intercommunal.

Cette intercommunalité est un territoire rural à l'interface des pôles de Guingamp, St-Brieuc et Paimpol. Elle est traversée d'est en ouest par la RN12 et par la ligne SNCF Paris-Brest.³

Le réseau routier rend accessible la quasi-totalité du territoire en moins de 30 minutes depuis les centres de Saint-Brieuc et de Guingamp, d'où une attractivité résidentielle importante pour des actifs travaillant au sein de ces villes. 80 % des actifs de Leff Armor travaillent ainsi dans une commune autre que leur commune de résidence, et 40 % des actifs travaillent en dehors de l'intercommunalité ; ces déplacements sont majoritairement réalisés en voiture individuelle.⁴

Le territoire de Leff Armor communauté est en majorité composé de terres agricoles. La trame arborée, comprenant les forêts, boisements, peupleraies, haies et vergers, en occupe également une part importante, avec 11 715 hectares soit 27,3 % de la surface totale. Le territoire est traversé par la vallée du Leff. Du sud au nord, le relief s'incline progressivement vers la mer jusqu'à Plouha, seule commune littorale de l'intercommunalité.⁵

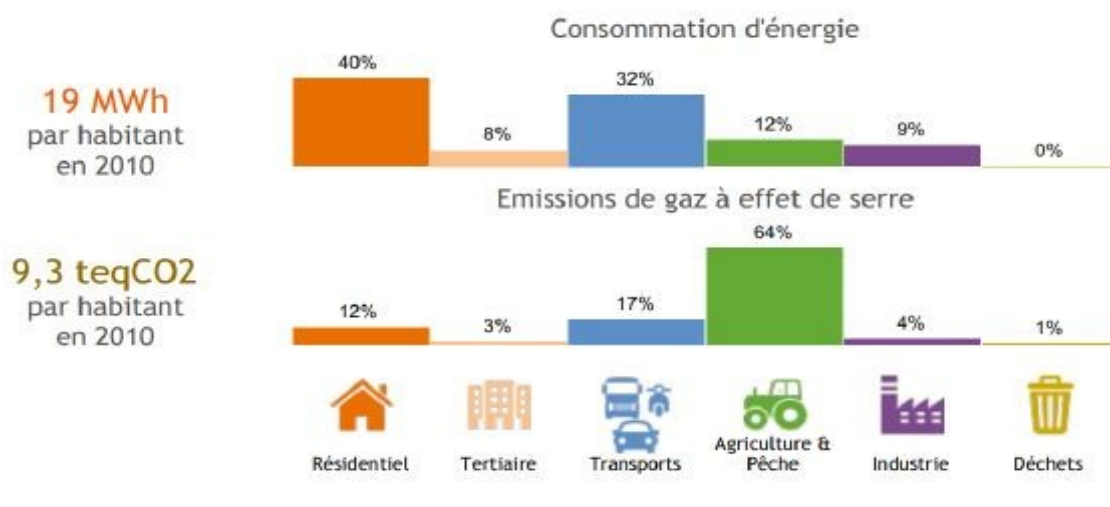


Figure 2 : Consommation d'énergie et émissions de GES sur le territoire par secteurs (source : dossier).

On dénombre 16 996 logements en 2017 sur Leff Armor, dont 78,6 % sont des résidences principales (INSEE). L'habitat est vieillissant et mal isolé, d'où une consommation d'énergie importante. Le résidentiel et le transport constituent les deux grands secteurs de consommation d'énergie de Leff Armor communauté. Les consommations d'énergie du territoire s'élèvent à 590 000 MWh en 2010. La filière bois (bûche et granulé, bois déchiqueté) est la principale filière de production d'énergie renouvelable (82 % de la production totale). Le biogaz arrive en deuxième position loin derrière, avec 10 % de la production.

Les émissions de gaz à effet de serre (GES) proviennent majoritairement en 2010 du secteur de l'agriculture (64 %), et dans une moindre mesure des transports (17 %) et du secteur résidentiel (12 %).

La séquestration nette de carbone est évaluée à 37 300 teqCO₂⁶ par an (en 2006), ce qui compense à peine 10 à 15 % des émissions de GES, très loin de l'objectif de neutralité carbone.

3 La gare de Châtelaudren-Plouagat propose 15 arrêts par jour en semaine et la halte de Plouvara-Plerneuf deux allers-retours par jour en semaine. Elles permettent de rejoindre Saint-Brieuc et Guingamp avec le réseau TER de la région.

4 D'après le dossier, les actifs utilisent leur voiture seul à 87 % pour le trajet domicile-travail ; les transports en commun sont très peu utilisés.

5 Le territoire est doté de 17 km de côtes au nord-est de la commune de Plouha ; il s'agit d'une côte rocheuse.

6 Tonnes équivalent CO₂.

Le territoire n'est couvert par aucune station de mesure de la qualité de l'air. La station de mesure la plus proche est celle de St-Brieuc, située en centre-ville. Sur Leff Armor communauté, les sources de pollution de l'air telles qu'estimées dans le dossier sont globalement comparables à celles identifiées à l'échelle régionale.⁷

Le territoire est identifié dans le dossier comme vulnérable au changement climatique au travers de ses impacts sur la disponibilité de la ressource en eau, notamment pour les activités agricoles.

1.2 Présentation du projet de PCAET

Le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) de Leff Armor Communauté est défini à l'horizon 2026. Il fixe des objectifs à échéance de 2026 mais aussi de 2030, 2040 et 2050. En référence à l'article R. 229-51 du code de l'environnement, ce plan-programme comprend un diagnostic, une stratégie territoriale, un plan d'actions et un rapport environnemental incluant le dispositif de suivi.

Le diagnostic permet de cibler trois principaux enjeux, sous forme de « grands thèmes », déclinés dans la stratégie territoriale : « les bâtiments, l'habitat et la précarité énergétique », « les transports et la mobilité » et « l'agriculture, la biodiversité et la ressource en eau ». Des fiches actions sont ensuite déclinées en suivant ces 3 grands thèmes, auxquelles il faut ajouter les actions de sensibilisation.

Les principales ambitions de Leff Armor Communauté sont qu'en 2030, le territoire :

- s'inscrive dans une perspective post-carbone avec une réduction de 30 % des émissions de gaz à effet de serre du territoire par rapport à 2015 ;
- accélère la transition énergétique avec une réduction d'au moins 26 % des consommations d'énergie du territoire et une production d'énergies renouvelables locales représentant a minima 29 % des consommations ;
- lutte contre la pollution atmosphérique avec notamment une réduction des oxydes d'azote (NOx) et des particules fines (PM10 et PM2,5⁸).

1.3 Principaux enjeux identifiés par l'Ae

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

- la réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- la sobriété énergétique et le développement des énergies renouvelables ;
- l'adaptation du territoire au changement climatique, y compris concernant la ressource en eau ;
- la réduction de la pollution atmosphérique et des risques sanitaires associés ;

et, d'autre part, aux incidences positives ou négatives de la mise en œuvre du plan sur les autres dimensions de l'environnement : biodiversité, ressources naturelles, qualité paysagère et cadre de vie.

7 On note un rôle notable de l'agriculture et du résidentiel dans l'émission de particules fines (PM10 : 55 % secteur agricole et 24 % secteur résidentiel et tertiaire ; PM2,5 : 30 % secteur agricole et 43 % secteur résidentiel et tertiaire). Les émissions d'oxydes d'azote (NOx) proviennent majoritairement des transports et de l'agriculture, celles de dioxyde de soufre principalement de l'industrie (81 %), celles des composés organiques volatils non méthaniques du secteur résidentiel et tertiaire à 61 % (et à 24 % du secteur industriel), et les émissions d'ammoniac principalement du secteur agricole.

8 Particules en suspension dans l'air dont le diamètre est inférieur à 2,5 ou 10 microns.

2. Qualité de l'évaluation environnementale

2.1 Qualité formelle du dossier

L'institution des PCAET étant récente, le rapport gagnerait à être davantage pédagogique en ce qui concerne leur finalité et leur articulation avec les documents de planification et démarches menées par ailleurs sur les thématiques Climat – Air – Énergie. Le diagnostic, point d'entrée du dossier, pourrait également être amélioré pour faciliter l'appréhension des enjeux ; il s'agirait notamment de mettre autant que possible en perspective les données⁹ et de mettre davantage en évidence le territoire concerné par celles-ci (Leff Armor Communauté, région...) afin d'éviter toute confusion¹⁰. Dans le même esprit, le résumé non technique, qui compte une quarantaine de pages, serait plus accessible s'il faisait l'objet d'un document à part et s'il était plus synthétique.

Au-delà des questions de lisibilité, le dossier apparaît incomplet du point de vue formel. En particulier, la justification des choix réalisés, fondamentale dans la démarche d'évaluation environnementale, ne fait pas l'objet d'une partie dédiée (et les informations disséminées dans les différentes pièces du rapport sont insuffisantes).

2.2 Diagnostic territorial et état initial de l'environnement

Le diagnostic du PCAET met bien en évidence le profil du territoire : rural, agricole, avec un bâti très consommateur d'énergie et une forte dépendance à la voiture individuelle. De ces constats découlent logiquement les principaux enjeux et leviers d'actions : la maîtrise de la consommation d'énergie du secteur résidentiel et des transports, la réduction des émissions de GES (dont l'agriculture est le principal secteur émetteur), et la réduction de la pollution atmosphérique.

Certaines données cruciales sont toutefois manquantes dans le diagnostic, qui n'évalue ni le potentiel de réduction de la consommation d'énergie (alors que la rénovation énergétique de l'habitat apparaît comme un levier majeur), ni les possibilités de développement des énergies renouvelables, ni celles de séquestration du carbone¹¹. Si ces éléments sont évoqués plus tard au sein de la stratégie en ce qui concerne l'énergie, le potentiel de séquestration du carbone n'est jamais quantifié.

2.3 Choix réalisés durant l'élaboration du PCAET

2.3.1. Scénario tendanciel et scénarios alternatifs

Un scénario « au fil de l'eau » projette les tendances actuelles en partant du postulat que l'évolution du contexte global et local n'infléchit pas les dynamiques en cours.

Le dossier ne présente pas de solutions de substitution raisonnables comme attendu dans le rapport environnemental (article R.122-20 du code de l'environnement), en conséquence de quoi la démonstration du caractère optimal des choix réalisés vis-à-vis de l'environnement n'est pas faite. Il s'agirait a minima de présenter la façon dont la fixation des objectifs et la définition du programme d'actions ont tenu compte à la fois des ambitions nationales, des possibilités d'action identifiées et des incidences sur l'environnement.

9 Par exemple en repérant les dates de construction des bâtiments par rapport aux dates des principales réglementations énergétiques (2012 en ce qui concerne la dernière réglementation thermique).

10 Le diagnostic mixe les données locales, les données à l'échelle du Pays de Guingamp et les données régionales, sans distinction ni comparaison claire.

11 Le dossier contient bien une estimation de la séquestration nette de dioxyde de carbone actuelle, mais pas les possibilités de développement.

2.3.2. Objectifs retenus et articulation avec les autres plans et programmes

Le PCAET se base sur le projet de schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de Bretagne pour définir ses objectifs chiffrés, et le pacte biogazier¹² breton dans une moindre mesure, avec des modifications à la marge pour les adapter au contexte local. Ce positionnement permet d'assurer la compatibilité avec le SRADDET – qui décline lui-même au niveau régional les objectifs nationaux (sauf ceux de la nouvelle stratégie nationale bas carbone-voir 3.2 ci-après) et d'avoir une année de référence (2015) commune à tous les objectifs, ce qui facilite grandement la lisibilité du projet. Il n'en demeure pas moins nécessaire de justifier en quoi les objectifs régionaux fixés dans le SRADDET ont été adaptés au territoire. En effet, **il s'agit de démontrer que l'objectif défini par le SRADDET est à la fois réaliste et suffisamment ambitieux au regard du potentiel du territoire.** En l'état, le dossier n'apporte une explication que lorsqu'il revoit à la baisse un objectif du SRADDET.

D'une manière générale, l'articulation du PCAET avec les documents de planification et les démarches territoriales existantes sur les thématiques Climat – Air – Énergie n'est pas suffisamment documentée. À titre d'exemple, le rapport fait bien des liens entre le PCAET et le PLUiH¹³ (s'agissant notamment de la prospective démographique), mais ne présente pas en quoi ces deux documents s'articulent, alors que les principaux leviers d'un enjeu comme la limitation de l'artificialisation des sols sont à mobiliser dans le PLUiH ; le PCAET et ses enjeux ne peuvent se penser isolément. Dans la même idée, la stratégie en termes de mobilité serait à rapprocher d'une réflexion sur l'aménagement du territoire (via le PLUiH), pour réduire les besoins en déplacements plutôt que de seulement chercher à les « décarboner ».

Globalement, les leviers d'actions potentiels, et ceux devant être mobilisés dans le cadre de la stratégie adoptée, sont insuffisamment développés. Une identification plus précise de ces leviers assortie d'objectifs de réalisation chiffrés permettrait de faire le lien avec le programme d'actions, et de faciliter le suivi de la bonne mise en œuvre de la stratégie.

L'Ae recommande de développer les leviers d'actions à mobiliser dans le cadre de la stratégie adoptée pour chaque thématique, et de définir, autant que possible, des objectifs chiffrés associés.

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

Le plan d'actions comprend 54 fiches qui traitent des thématiques « Sensibilisation, connaissance des enjeux », « Bâtiments, habitat et précarité énergétique », « Mobilité et transports », « Agriculture, biodiversité et forêts », « Ressource en eau » et « Gouvernance ». Ces fiches qui présentent de manière claire les actions envisagées sont inégales en ce qui concerne la traduction concrète de l'action : si certaines sont bien développées et présentent de manière précise l'action elle-même, son pilotage ainsi que le calendrier et le budget, plusieurs d'entre elles sont lacunaires ou sujettes à interrogations¹⁴.

16 actions ont été identifiées comme prioritaires, notamment l'action 54 sur la gouvernance, le pilotage et le portage du PCAET pour bien organiser sa mise en œuvre. Cette hiérarchisation des actions mettant l'accent sur la gouvernance est pertinente sur le principe, elle facilite par ailleurs la visualisation des effets concrets du PCAET sur le court terme (au sens des actions prioritairement engagées).

S'agissant de la description des effets attendus de chaque action, celle-ci reste très générique (« baisse de la consommation d'eau », « développement des énergies renouvelables », etc.) ; cette imprécision n'est qu'en partie compensée par l'estimation de l'efficacité attendue des impacts de chaque action (présentée à la fin de chaque fiche, par grande thématique, au travers d'une notation de 1 à 3). De surcroît cette notation n'est pas explicitée.

12 Ce pacte a pour objectif de définir une stratégie collective sur la place du gaz, et principalement du gaz renouvelable, dans la production d'énergie en Bretagne.

13 Plan local d'urbanisme intercommunal valant programme local de l'habitat.

14 Notamment sur la question des moyens humains mobilisables, des financements possibles et des partenaires.

Dans l'ensemble, l'articulation du plan d'actions avec la stratégie présentée n'apparaît pas clairement. À titre d'exemple, il est fait mention d'un objectif de 15 éoliennes dans la stratégie, mais on ne retrouve pas de fiche action dédiée au déploiement de nouvelles éoliennes dans le plan d'actions.

Au-delà de l'intérêt et du caractère directement opérationnel de certaines actions, le plan d'actions présente plusieurs défauts qui ne permettent pas suffisamment d'apprécier en quoi celui-ci répond à la stratégie globale¹⁵. Pour pallier cette difficulté, le dossier mise sur le dispositif de suivi pour mesurer les résultats des politiques engagées et pour ajuster au besoin le plan d'actions. Cette proposition-demande la mise en place d'un dispositif de suivi particulièrement robuste.

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

L'analyse des incidences du plan semble avoir été réalisée après l'élaboration de celui-ci ; elle apparaît en tout cas déconnectée des (quelques) éléments de justification des choix présents dans le dossier.

Le rapport met en évidence plusieurs incidences négatives potentielles et identifie de manière pertinente les actions dont il convient de surveiller particulièrement la mise en œuvre, sans toutefois prévoir de mesure d'évitement, de réduction ou de compensation (ERC) spécifique. L'analyse des incidences induites reste par ailleurs souvent trop superficielle pour appréhender véritablement les enjeux : il conviendrait de proposer, autant que possible, une déclinaison territoriale plus fine de l'analyse des incidences et des mesures ERC adaptées. **En l'état, le plan n'apparaît pas en mesure de maîtriser complètement les incidences négatives induites par sa mise en œuvre.**

Par ailleurs, il est important que le rapport environnemental analyse des éventuels effets cumulés (positifs ou négatifs) avec les actions engagées dans les territoires voisins. Ces effets sont mentionnés ponctuellement, notamment au travers de l'action 22 sur les transports (« Étendre les lignes de bus des agglomérations voisines »), mais ne font pas l'objet d'une véritable analyse.

L'Ae recommande de :

- **compléter l'évaluation environnementale par une analyse localisée des incidences négatives potentielles du plan et des éventuels effets cumulés ;**
- **réétudier la stratégie du PCAET au regard de ces éléments ;**
- **définir des mesures ERC (intégrées au plan d'actions) et un dispositif de suivi adapté.**

2.4 Animation du PCAET et suivi

Les fiches du plan d'actions précisent, dans l'ensemble, le responsable du pilotage de chaque action ainsi que le calendrier et le budget. L'avancée de la réflexion sur le pilotage et le suivi est toutefois inégale suivant les fiches actions : ces points restent à déterminer pour plusieurs d'entre elles, d'où une incertitude s'agissant de leur mise en œuvre. Par ailleurs, en l'état, beaucoup d'actions sont très générales et en pilotage global EPCI, sans que l'on puisse distinguer ce qui est attendu des autres acteurs mentionnés, ce qui pourrait nuire à leur bonne mise en œuvre.

Le suivi de la croissance démographique apparaît comme un enjeu spécifique dans la mesure où son adéquation avec la réalité est nécessaire pour appréhender correctement les premiers résultats du plan. En effet, plusieurs données sont directement corrélées à la démographie (consommation d'énergie ou émissions de GES notamment).

La collectivité mentionne un dispositif de suivi dynamique qui sera mis en œuvre à terme. Les quelques éléments avancés concernant celui-ci sont de nature à faciliter ce suivi. Des données cruciales sont toutefois absentes du dispositif en l'état : état zéro, objectifs chiffrés, responsable de la production de la

15 La difficulté à visualiser en quoi le plan d'actions répond aux objectifs ambitieux de la stratégie est d'ailleurs relevée dans le dossier (page 169 du rapport environnemental).

donnée et fréquence de l'actualisation de celle-ci.

L'Ae recommande de compléter le dossier par une présentation plus aboutie du dispositif de suivi de la mise en œuvre du PCAET dans ses différentes articulations (objectifs globaux, objectifs opérationnels), en précisant les conditions de réalisation de ce suivi et de publication des résultats, de manière à en faire un outil fort de pilotage et de rendu-compte du PCAET.

3. Effets attendus du plan au regard des enjeux identifiés

3.1 Qualité de l'air

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

En termes de polluants atmosphériques, Leff Armor Communauté s'aligne avec les objectifs du SRADDET, scénario « Transition Facteur 4 », soit en 2040 :

- Pour les particules fines (PM_{2,5} et PM₁₀) : - 36 %. Cette baisse sera portée par une diminution de la dépendance aux produits pétroliers en particulier dans le secteur des transports routiers.
- Pour les oxydes d'azotes (NO_x) : - 71 %. Cette baisse sera portée par les secteurs des transports (via la réduction des déplacements motorisés et la pénétration des véhicules à motorisation alternative) et du bâtiment (via la réduction de consommation de fioul pour le chauffage).

Aucun objectif n'est fixé en ce qui concerne la réduction des émissions de dioxyde de soufre, des composés organiques et d'ammoniac, ce qui constitue un défaut de prise en compte de l'enjeu national (cf PREPA) que représente la réduction des émissions de polluants atmosphériques.

Le PCAET prévoit plusieurs actions concrètes visant à réduire les émissions d'oxydes d'azote et de particules fines, mais les éléments du dossier ne permettent pas d'apprécier dans quelle mesure les actions permettront d'atteindre les objectifs mentionnés ci-dessus.

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

L'Ae recommande de compléter la stratégie concernant la réduction des émissions de dioxyde de soufre, des composés organiques et d'ammoniac (en cohérence avec les objectifs nationaux), et de démontrer que le plan d'actions permettra d'atteindre les objectifs fixés.

3.2 Émissions de GES et stockage de carbone

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

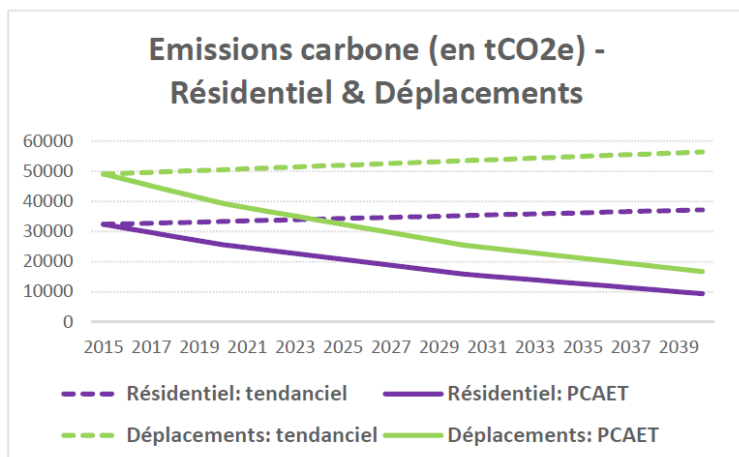


Figure 3 : Objectifs de diminution des émissions de GES sur le secteur résidentiel et les déplacements (source : dossier)

Leff Armor Communauté s'aligne sur les objectifs du SRADDET (arrêté en 2019 et ne prenant donc pas en compte la très récente version de la SNBC), scénario « Transition Facteur 4 », soit, par rapport à 2015, -34 % des émissions de GES d'ici 2030 et -65 % d'ici 2050.

Si les effets attendus du PCAET sur les émissions de GES sont positifs, les éléments du dossier ne permettent pas d'apprécier dans quelle mesure les actions permettront d'atteindre les objectifs fixés, qui exigent une véritable rupture avec la tendance, comme l'illustre la figure 3.

Le PCAET aurait pu être davantage complet dans son approche en cherchant, en complément des mesures visant à réduire les émissions de GES, à augmenter la séquestration du carbone dans les sols (très peu documentée), par exemple en promouvant les pratiques agricoles favorisant la matière organique dans les sols et des actions comme le boisement (restauration de haies), ou au moins à minimiser l'artificialisation des sols qui diminue la séquestration du carbone (en articulation avec le PLUiH).

Il serait opportun de prévoir dans le dossier un développement concernant les actions à renforcer ou à prévoir à terme pour permettre à la collectivité de renforcer ses objectifs pour tenir compte de la nouvelle SNBC. **Des actions complémentaires concernant l'agriculture, principale émettrice de GES, devraient en particulier être envisagées.**

L'Ae recommande à la collectivité de s'engager à revoir, à mi-parcours du PCAET, la stratégie et les objectifs du plan à échéance de 2050, de manière à s'inscrire dans l'ambition fixée au niveau national d'atteinte de la neutralité carbone nécessitant une division par 6 des émissions de GES par rapport à 1990 ainsi que la neutralité carbone.

3.3 Énergie

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

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

Sur cette thématique, le PCAET s'aligne également avec les objectifs retenus par le SRADDET, compatibles avec la LTECV.

L'objectif de production totale d'énergies renouvelables à 2050 est de 217 GWh. Cet objectif de production permet de multiplier par 4 la production énergétique du territoire par rapport à 2015. Elle sera portée à 35 % par le secteur éolien¹⁶, à 27 % par la filière bois¹⁷, à 20 % par le secteur de la méthanisation¹⁸ et à 17 % par le photovoltaïque¹⁹. La stratégie de développement des énergies renouvelables est assortie d'objectifs chiffrés par secteur qui facilitent sa visualisation. Certains types d'énergie, comme l'énergie de récupération ou celle consistant à créer des réseaux de chaleur, ne sont toutefois pas pris en compte dans la stratégie, sans justification spécifique.

La stratégie de diminution de la consommation énergétique s'avère insuffisamment développée au regard de l'enjeu que représente, en particulier, la rénovation de l'habitat sur le territoire.

D'une manière générale, l'Ae s'interroge sur la capacité du plan à atteindre les objectifs fixés sur la thématique énergie : la stratégie est insuffisamment développée sur certains aspects, et certains éléments de stratégie ne sont pas traduits dans le plan d'actions (développement de l'éolien notamment).

L'Ae recommande de compléter la stratégie concernant le développement des énergies renouvelables et de démontrer que le plan d'actions permettra d'atteindre les objectifs de développement des énergies renouvelables et de diminution de la consommation énergétique fixés, tout en maîtrisant les incidences sur l'environnement.

3.4 Biodiversité et paysage

Le rapport environnemental identifie plusieurs impacts négatifs potentiels des actions prévues, notamment la volonté de valoriser énergétiquement la ressource en bois qui ne doit pas se faire au détriment de la qualité des paysages, de la préservation de la biodiversité, ni de la captation du CO₂. Le dossier mentionne ainsi que la valorisation du bocage doit pouvoir intégrer les aménités paysagères et les fonctions écologiques de ce dernier, et que l'augmentation du peuplement forestier ne doit pas se faire au détriment de milieux jugés peu productifs, mais recouvrant pourtant une biodiversité particulière (fonds de vallées humides par exemple).

De la même façon, le dossier identifie les impacts positifs du rapprochement des parcelles des sièges d'exploitations : limitation des déplacements, réduction des consommations énergétiques et des émissions de GES, confort des agriculteurs... Mais cette mesure de redistribution foncière ne doit pas se faire au seul profit de la concentration d'exploitations agricoles toujours plus grandes et dont le fonctionnement serait alors contraire aux objectifs du PCAET : agrandissement des parcelles, mise en cultures des prairies, réduction du linéaire bocage...

Ces analyses, cependant, ne donnent pas lieu à la mise en place de mesures spécifiques²⁰ (comme évoqué en partie 2).

Les interactions possibles et directes entre le PCAET et les enjeux du site Natura 2000 « Trégor – Goëlo » sont de fait limitées au regard de la faible couverture terrestre du territoire par le site en question.²¹ S'agissant des incidences indirectes (y compris sur les sites Natura 2000 à proximité), le dossier indique que

16 Objectif de 15 éoliennes à terme (comprenant les 4 existantes).

17 Conservation des objectifs du SRADDET (avec une déclinaison en nombre de chaudières bois plus important car moins puissantes).

18 Utilisation des objectifs du pacte biogazier breton avec un facteur de multiplication par 6 à l'horizon 2030, puis stabilisation du niveau atteint en 2030 jusqu'en 2050.

19 Conservation des objectifs du SRADDET (soit environ 30 000 m² de panneaux).

20 Au sein des fiches actions concernées.

21 Le site Natura 2000 couvre uniquement le pied des falaises de Plouha et l'estran au niveau de la plage du Palus et de l'anse de Bréhec.

les projets d'ampleur comme les parcs éoliens, ainsi que la mise en place de plans de valorisation économique du bocage ou des espaces boisés, devront intégrer une analyse plus précise des impacts indirects sur les sites Natura 2000. **Une première identification des zones présentant un enjeu fort aurait permis de rendre compte de l'impact potentiel (en particulier d'éventuels projets éoliens) sur les sites Natura 2000. Cette réflexion aurait par ailleurs pu être étendue aux autres zones à enjeu du point de vue paysager ou de la biodiversité, et assortie de mesures adaptées.**

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

3.5 Adaptation au changement climatique

La question de l'évolution des ressources en eau (disponibilité, qualité) du fait des aléas climatiques, est posée, mais elle est insuffisamment traitée au regard de l'enjeu. **En articulation avec les projections de développement démographique et économique du PLUiH, il conviendrait de renforcer les mesures du PCAET et son évaluation environnementale concernant la diminution de la consommation en eau, compte tenu de l'évolution de la ressource et de l'incidence des prélèvements sur les milieux aquatiques. Ceci est d'autant plus important que cette réflexion n'a pas été menée au sein du PLUiH²².**

Par ailleurs, au regard de l'importance de l'activité agricole sur le territoire, une analyse prospective des impacts du changement climatique sur l'agriculture (dont la vulnérabilité est bien identifiée dans le dossier) s'agissant de la disponibilité en eau mais aussi de la capacité à résister à des événements climatiques extrêmes (fortes chaleurs par exemple) aurait pu être menée.

L'expansion de certaines espèces nuisibles (ambrosie, moustiques *Aedes Albopictus*, chenilles processionnaires du pin et du chêne, etc.) est une conséquence du changement climatique. Un suivi de l'évolution des populations de ravageurs et d'espèces exotiques envahissantes est prévu dans le cadre de l'action 6. Comme identifié dans le dossier, un regard sur les espèces allergènes, qui ont un impact sanitaire non négligeable, aurait également pu être porté dans le cadre de cette action.

La Présidente de la MRAe Bretagne

Signé

Aline BAGUET

22 Comme relevé dans l'avis n° 2020-007941 de la MRAe Bretagne sur ce PLUiH.