



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays de la Loire

Avis délibéré
sur le projet de plan climat air eau
et énergie territorial (PCAEET)
de la communauté de communes
de l'île de Noirmoutier (85)

n° : PDL-2022-6432

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission régionale d'autorité environnementale des Pays-de-la-Loire (MRAe) s'est réunie le 15 décembre 2022 par visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de plan climat air eau et énergie territorial (PCAET) de la communauté de communes de l'île de Noirmoutier (85).

Étaient présents et ont délibéré collégalement en séance du 15 décembre 2022 : Mireille Amat, Vincent Degrotte, Daniel Fauvre, Audrey Joly et Olivier Robinet.

Paul Fattal s'est retiré de l'examen de ce dossier.

En application du règlement intérieur de la MRAe, 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.

Était absent : Bernard Abrial.

Ont assisté sans voix délibérative, Stéphane Le Moing et Éric Renault, respectivement chef et adjoint de la division évaluation environnementale de la DREAL Pays de la Loire.

* *

La MRAe a été saisie par le président de la communauté de communes de l'île de Noirmoutier pour avis, le dossier ayant été reçu par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) des Pays de la Loire le 15 septembre 2022.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, a été consultée par courriel de la DREAL le 20 septembre 2022, l'agence régionale de santé.

En outre, la DREAL a consulté par courriel du même jour le directeur départemental des territoires et de la mer de la Vendée, dont la réponse du 27 octobre 2022 a été prise en compte.

Sur la base des travaux préparatoires de la DREAL, 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 du maître d'ouvrage et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du document, il porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

Les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public sont prises en considération par l'autorité compétente pour adopter le plan, schéma, programme ou document.

Synthèse de l'avis

La communauté de communes de l'île de Noirmoutier a pris l'initiative d'établir un PCAET, en y ajoutant la thématique eau, créant ainsi un plan climat air eau et énergie territorial (PCAEET) afin d'inscrire dans un cadre cohérent les actions, qu'elle conduit déjà pour certaines dans ces domaines.

La MRAe souligne l'intérêt d'une telle démarche, notamment par la mobilisation liée au processus de concertation qui a accompagné son élaboration. La diversité des actions projetées témoigne du travail accompli pour ce premier exercice et d'une volonté d'agir. Toutefois, les objectifs stratégiques du projet de PCAEET sont pour certains en retrait par rapport aux trajectoires définies à l'échelle nationale pour contribuer à contenir la hausse des températures. De plus, le fait d'avoir mis le processus d'approbation du projet de PCAEET en suspens durant près de trois ans interroge sur sa mise en œuvre.

Les principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe sont :

- l'adaptation du territoire au changement climatique, notamment en matière de risques naturels et de gestion des ressources en eau ;
- la sobriété énergétique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- la réduction de la pollution atmosphérique et des risques sanitaires associés ;
- la maîtrise des impacts sur la biodiversité et le paysage induits par le programme d'actions ou la modification de l'usage des sols.

Les faiblesses et l'ancienneté des éléments supports de l'évaluation environnementale appellent un réexamen du projet de PCAEET à l'aune des connaissances et des documents en vigueur, notamment le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) approuvé le 7 février 2022.

L'analyse des impacts du projet de PCAEET (y compris vis-a-vis des sites Natura 2000) doit être complétée, de façon à intégrer dès à présent des mesures opérationnelles visant à éviter et réduire les incidences négatives potentielles de la mise en œuvre du plan d'actions, particulièrement sur les aspects suivants : les implications du renforcement de la filière bois-énergie, l'aménagement d'ouvrages de gestion des eaux pluviales et de nouvelles lagunes, l'utilisation des anciennes carrières, les enjeux liés à la trame verte et bleue et aux paysages remarquables pour le programme de plantations, ainsi que les périodes de plus forte vulnérabilité des espèces faunistiques à prendre en compte dans la mise en œuvre du plan d'actions.

La MRAe attire par ailleurs l'attention sur l'importance de la prise en compte des travaux du GIEC les plus récents, pour évaluer l'évolution des aléas sous l'effet du changement climatique et de procéder à une analyse prospective qui mette en évidence les solutions envisageables à terme, lorsque la protection de l'île contre les submersions marines, du fait de l'élévation du niveau de la mer induite par le réchauffement climatique, ne sera plus suffisante.

L'ensemble des observations et recommandations de la MRAe est présenté dans l'avis détaillé.

Avis détaillé

L'évaluation environnementale des plans et des programmes est une démarche d'aide à la décision qui contribue au développement durable des territoires. Elle est diligentée au stade de la planification ou de la programmation, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des dispositions du document sur l'environnement, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix opérés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement.

Le présent avis est produit sur la base des documents, dont la MRAe a été saisie dans leur version datée de décembre 2019 (diagnostic, état initial de l'environnement, stratégie, programme d'actions et évaluation environnementale), transmis par la collectivité le 14 septembre 2022. Néanmoins, le programme d'actions comporte des tableaux de suivi par action faisant état de l'avancement ultérieur de ces dernières et le diagnostic évoque les modalités d'approvisionnement en eau potable durant l'été 2021. En application de l'article R.122-21 du code de l'environnement, la MRAe a également été rendue destinataire de l'avis du préfet de la région Pays de la Loire émis le 11 septembre 2020.

1. Contexte, présentation du territoire et du projet de PCAEET

1.1 Contexte de la saisine de la MRAe

Les plans climat-air-énergie territoriaux (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* ».

Le PCAET est l'outil opérationnel de coordination¹ de la transition énergétique dans les territoires. Il doit, en cohérence avec les enjeux du territoire, et en compatibilité avec le SRADDET², traiter de l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre 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 renouvelables³.

L'intérêt d'un PCAET réside dans le fait de ne pas constituer une simple juxtaposition de plans d'actions climat / air / énergie pour différents secteurs d'activités mais d'être le support d'une dynamique globale avec un traitement intégré des trois thématiques.

1 Les PCAET étant dorénavant sans recouvrement sur le territoire (contrairement à la situation antérieure où deux PCET pouvaient être établis sur le même territoire), la responsabilité d'animation territoriale et de coordination de la transition énergétique à l'échelon local incombe clairement aux EPCI, de même que les conseils régionaux ont une mission de planification à leur échelon dans le cadre des SRADDET et une mission de chef de file sur la transition énergétique (loi NOTRe).

2 Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

3 Voir notamment le décret n°2016-849 du 28 juin 2016 codifié par l'article R.229-51 du code de l'environnement et la note circulaire du 6 janvier 2017.

La loi Climat et résilience du 22 août 2021 a complété les leviers des PCAET en matière d'énergie, en prévoyant que leur programme d'actions comporte un volet spécifique relatif à la maîtrise de la consommation énergétique de l'éclairage public et de ses nuisances lumineuses. Elle a aussi précisé pour certains territoires (celui de l'île n'est pas concerné) l'obligation d'une étude d'opportunité portant sur la création d'une ou de plusieurs zones à faibles émissions mobilité pour réduire les polluants atmosphériques.

L'adoption d'un PCAET est obligatoire pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plus de 20 000 habitants, seuil nettement supérieur à celui de la population résidente de l'île.

Le PCAET peut être élaboré à l'échelle du territoire couvert par un schéma de cohérence territoriale (SCoT) dès lors que tous les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre concernés transfèrent leur compétence d'élaboration dudit plan à l'établissement public chargé du SCoT.

Ce choix n'ayant pas été fait par les EPCI couverts par le SCoT du nord-ouest Vendée, l'élaboration du présent projet de PCAET a été engagée de façon volontaire par la communauté de communes, qui a souhaité y intégrer de façon explicite un volet « eau », d'où le nom de PCAEET.

Le projet de PCAEET a été validé par le conseil communautaire le 12 décembre 2019⁴.

Le dossier dont la MRAe a été saisie pour avis mi-septembre 2022 ne fait état d'aucune modification de la stratégie et/ou des actions du projet de PCAEET. Le pas de temps de mise en œuvre de la stratégie et des actions fixé dans le projet demeure également la période 2020-2026. Ainsi, le choix de la collectivité d'avoir attendu près de trois ans pour procéder à la consultation de la MRAe interroge sur le portage politique du projet de PCAEET et mériterait d'être expliqué. Le retard ainsi pris a eu pour effet de retarder d'autant la mise en œuvre du PCAEET ainsi que son opposabilité aux plans locaux d'urbanisme de l'île⁵.

La MRAe s'interroge également sur le fait que la collectivité n'ait pas mis ce laps de temps à profit pour actualiser le dossier et s'assurer de l'entière cohérence du projet de PCAEET avec les éléments de connaissance les plus récents, ainsi qu'avec le cadre réglementaire, les objectifs nationaux et régionaux et les divers plans et programmes désormais en vigueur.

La MRAe recommande à la collectivité d'expliquer le choix d'une consultation tardive de la MRAe et rappelle la nécessité d'actualiser le dossier afin de s'assurer de l'entière cohérence du projet de PCAEET avec les éléments de connaissance actuels, ainsi qu'avec la réglementation, les objectifs nationaux et régionaux et les divers plans et programmes désormais en vigueur.

1.2 Contexte territorial

La communauté de communes de l'île de Noirmoutier comprend quatre communes et compte une population de 9300 habitants (données INSEE 2018) sur un territoire de 49 km² (domaine maritime non compris), qui bénéficie d'une forte attractivité engendrant une variabilité saisonnière de la population, liée aux résidences secondaires et à la fréquentation touristique. La population résidente tend à stagner, voire à baisser entre 2013 et 2018, tandis que la part des résidences secondaires qui représentent environ 67 % des logements de l'île est en hausse. L'île accueille de nombreux hébergements touristiques, équipements et activités artisanales, industrielles, commerciales et primaires (notamment conchylicoles, salicoles, piscicoles et

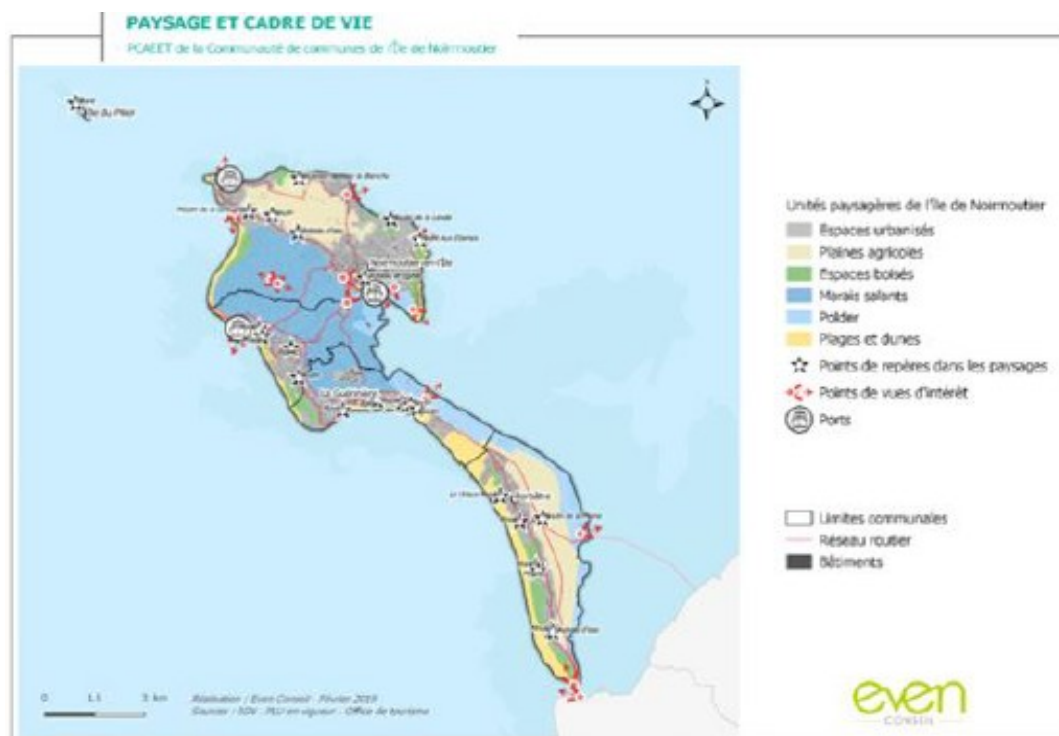
4 Cf. délibération, non jointe au dossier, publiée sur le site de la communauté de communes.

5 En particulier celui de la commune de l'Epine, approuvé le 28 juin 2021.

marais). Au moins cinquante-six hectares d'espaces naturels ont été consommés entre 2009 et 2020⁶.

L'île est reliée au continent par le passage du Gois, une chaussée submersible de 4,3 km et par un pont fermé en cas de vents supérieurs à 100 km/h. Plus d'1,5 million de véhicules entrent sur l'île d'avril à octobre⁷.

Les deux tiers du territoire de l'île, gagnés sur la mer au gré d'opérations d'endiguements successives, sont situés sous le niveau des plus hautes eaux marines. Une partie du littoral de l'île est par ailleurs soumise à l'érosion marine. Selon le dossier, un tiers des logements et 40 % des entreprises sont situés en zone inondable.



Territoire de la communauté de communes – document extrait du dossier

Le territoire de l'île comprend tout ou partie des espaces suivants, identifiés pour leurs enjeux environnementaux : réserve naturelle nationale des marais de Müllembourg ; réserve naturelle régionale du polder de Sébastopol ; sites Natura 2000 « Marais Breton, baie de Bourgneuf, île de Noirmoutier et forêt de Monts » (directives habitats et oiseaux) et « Estuaire de la Loire-Baie de Bourgneuf » (directives oiseaux) ; une zone humide d'importance majeure, secteur d'application de la convention de RAMSAR et des zones humides identifiées dans le cadre des inventaires locaux ; trois sites classés et deux sites inscrits ; dix zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I ; deux zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique de type II ; des espaces à préserver au titre de la loi Littoral. Enfin, divers éléments de patrimoine bâti et vernaculaire sont reconnus en qualité de monuments historiques, de sites patrimoniaux remarquables et/ou recensés dans le cadre des documents d'urbanisme.

Ces éléments témoignent d'une sensibilité environnementale avérée et d'enjeux humains et matériels importants. Ils s'inscrivent également dans un contexte de tension sur le foncier, ainsi que sur les ressources en eau.

6 Données issues du portail de l'artificialisation des sols, n'incluant pas les parcelles non cadastrées accueillant des équipements publics. <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/>

7 Source : bilans annuels publiés sur le site internet de la communauté de communes.

L'île est couverte par le SCoT du nord-ouest Vendée établi sur un périmètre plus large que celui de la communauté de communes. Approuvé le 18 décembre 2019, il n'est entré en vigueur qu'au printemps 2021⁸.

Un contrat de relance et de transition écologique, non évoqué dans le dossier, a été signé le 22 novembre 2021 entre la communauté de communes de l'île de Noirmoutier et l'État.

1.3 Présentation du PCAEET

La stratégie du projet de PCAEET de l'île de Noirmoutier, établie à l'horizon 2050, est organisée autour des huit axes suivants, déclinés en 16 fiches actions pour la période 2020-2026 :

Axe A : Une île qui privilégie la mobilité douce

- Action 1 : Renforcer la mobilité partagée et collective
- Action 2 : Encourager les déplacements à vélo

Axe B : Une île qui encourage l'adaptation des bâtiments

- Action 3 : Engager une rénovation énergétique de masse des logements existants
- Action 4 : Rénover les bâtiments publics

Axe C : Une île qui tient compte du changement climatique dans son aménagement

- Action 5 : S'inscrire dans un aménagement bas carbone
- Action 6 : Préparer le territoire aux effets du changement climatique
- Action 7 : Préparer la faune et la flore aux effets du changement climatique

Axe D : Une île qui développe une alimentation saine et locale

- Action 8 : Adapter les activités primaires aux enjeux énergie climat
- Action 9 : Faciliter l'accès à une alimentation locale de qualité

Axe E : Une île qui adapte son économie locale

- Action 10 : Accompagner les professionnels dans leur transition énergétique et climatique
- Action 11 : Développer une économie circulaire

Axe F : Une île où l'eau est une ressource précieuse

- Action 12 : Sécuriser l'approvisionnement en eau potable et réduire les besoins
- Action 13 : Renforcer la qualité de gestion des eaux usées
- Action 14 : Améliorer la gestion des eaux de pluie et de puits

Axe G : Une île productrice d'énergies renouvelables

- Action n°15 : Développer la production d'énergies renouvelables sur l'île

Axe H : Une île mobilisée

- Action n°16 : Suivre le projet avec les acteurs locaux

La stratégie est abordée conformément au cadre réglementaire, en matière d'objectifs de maîtrise de la consommation d'énergie finale, de production d'énergies renouvelables, de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de renforcement du stockage de carbone, de réduction des émissions de polluants atmosphériques et d'adaptation du territoire au changement climatique, avec toutefois des niveaux de précision variables. Le document impulse pour certaines thématiques des réflexions et/ou la réalisation à venir d'un diagnostic et d'un autre plan dédié, ce qui peut implicitement reporter la définition de choix concrets et la mise en œuvre des mesures qui en découleront à une échéance non déterminée. C'est le cas par exemple des actions consistant à élaborer des plans thématiques (schéma directeur cyclable, plan de mobilité rurale...).

⁸ Le préfet de la Vendée ayant suspendu le caractère exécutoire du SCoT en février 2020 sur le fondement de l'article L.143-25 du code de l'urbanisme, la collectivité a procédé à des ajustements qu'elle a approuvés le 17 mars 2021.

Les objectifs globaux en matière d'émissions de gaz à effet de serre et de consommations d'énergie sont précisés par secteurs d'activité (transport, résidentiel, industrie, tertiaire, agriculture et déchets). La présentation retenue permet de situer l'objectif global, afférent à chaque thématique, ainsi que l'évolution qu'elle représente pour chacun de ces secteurs pour les années 2016/2026/2030/2040 et 2050.

	2030		2050	
	Objectifs nationaux	Objectifs PCAEET	Objectifs nationaux	Objectifs PCAEET
Consommations d'énergie par rapport à 2016	— 20 %	— 20 %	— 50 %	— 50 %
Production d'énergies renouvelables / consommation	33 %	11 %	100 % de la production d'énergie bas carbone	23 %
Émissions de gaz à effet de serre	— 40 %	— 26 %	Neutralité carbone	— 70 % ⁹

Tableau de synthèse établi à partir des objectifs figurant dans la stratégie du PCAEET

STOCKAGE CARBONE	2016	2026	2030	2040	2050
PART	6,8%	10%	11,2%	19%	31%
TAUX	3.5 téqCO ₂	4.1 téqCO ₂	4.6 téqCO ₂	5.2 téqCO ₂	6.0téqCO ₂

Stockage de carbone attendu annuellement – tableau extrait de la stratégie du PCAEET

La MRAe signale qu'il convient de lire « taux » comme le stockage net pour le territoire et, lire ktCO₂eq soit 1000 fois plus.

POLLUANTS ATMOSPHÉRIQUES	2016	2026	2030	2040	2050
NO ₂	118 t	96 t	89 t	63 t	46 t
PM ₁₀	30 t	26 t	25 t	21 t	18 t
PM _{2,5}	27 t	23 t	22 t	19 t	16 t

Objectifs de qualité de l'air du PCAEET (émissions de dioxyde d'azote et de particules fines)- source dossier

Les autres polluants atmosphériques COVNM, SO₂ et NH₃¹⁰ n'ont pas donné lieu à la définition d'objectifs quantitatifs locaux, leurs émissions étant considérées comme faibles sur le territoire.

Dans le domaine de l'eau, la stratégie ambitionne de réduire les pollutions diffuses et de porter la consommation annuelle d'eau potable par habitant de 204 à 153 litres entre 2016 et 2035, soit une diminution de 25 %.

Elle indique également intégrer les travaux du GIEC en vue de prévoir et de répondre au mieux aux enjeux climatiques à venir, en renforçant ses outils de connaissance et ses mesures d'adaptation, de prévention et de protection au regard des enjeux locaux et de l'évolution du niveau de la mer.

9 Les émissions de GES résiduelles à l'horizon 2050 représenteraient ainsi 19,7 kTéqCO₂ par an quand la séquestration de carbone annuelle attendue serait de 6 kTéqCO₂.

10 Composés organiques volatils non méthaniques, dioxyde de soufre et ammoniac.

Le coût du plan d'actions est estimé à 111 millions euros, parmi lesquels 34,5 millions d'euros financés par les collectivités (24,7 millions d'euros par la communauté de communes et 9,8 millions d'euros répartis entre les quatre communes de l'île), le reste relevant d'autres financeurs potentiels identifiés.

La MRAe recommande de vérifier et d'uniformiser si besoin l'unité employée pour les émissions de GES et le stockage de carbone au fil du dossier, celui-ci minorant à plusieurs reprises par 1000 des valeurs affichées en tCO₂eq au lieu de ktCO₂eq.

1.4 Principaux enjeux relevés par la MRAe

Au regard des effets attendus de la mise en œuvre du plan et des sensibilités environnementales du territoire, les enjeux environnementaux principaux du PCAEET de la communauté de communes de l'île de Noirmoutier identifiés par la MRAe sont :

- l'adaptation du territoire au changement climatique, notamment en matière de risques naturels et de gestion des ressources en eau ;
- la sobriété énergétique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- la réduction de la pollution atmosphérique et des risques sanitaires associés ;
- la maîtrise des impacts sur la biodiversité et le paysage induits par le programme d'actions ou la modification de l'usage des sols.

2. Analyse du caractère complet et de la qualité des informations contenues dans le rapport environnemental

Le contenu attendu du rapport environnemental est défini à l'article R.122-20 du code de l'environnement. Les éléments correspondants sont ici répartis dans trois documents (diagnostic, état initial de l'environnement et évaluation environnementale), qui s'appuient sur l'article R.122-20 sans toutefois en respecter pleinement le contenu. De plus, certains aspects et thématiques sont insuffisamment traités et seront précisés dans les parties à suivre.

2.1 Présentation des objectifs du PCAEET et de son articulation avec les autres plans et programmes

Le rapport environnemental doit comporter une présentation générale indiquant, de manière résumée, les objectifs du plan et son contenu, son articulation avec d'autres plans, schémas, programmes ou documents de planification et préciser, le cas échéant, si ces derniers ont fait, feront ou pourront faire l'objet d'une évaluation environnementale.

Présentation des objectifs du plan

Le rapport environnemental omet d'effectuer une présentation résumée des objectifs du PCAEET avant de procéder à l'évaluation de ce dernier. Le lecteur peut toutefois se référer à la stratégie, relativement synthétique, pour trouver les éléments attendus.

Articulation avec les autres plans et programmes

Cette partie du rapport a vocation à présenter comment le projet de PCAEET assure sur son territoire la traduction des différents documents sectoriels établis à une échelle géographique plus large, avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte.

Il s'agit notamment du SCoT du nord-ouest Vendée devenu exécutoire fin mars 2021, du SRADDET de la région Pays de la Loire approuvé en février 2022 qui se substitue aux schémas sectoriels préexistants (schéma régional des carrières – SRC, schéma régional de cohérence écologique – SRCE et schéma régional du climat de l'air et de l'énergie – SRCAE) et est réputé avoir pris en compte la stratégie nationale bas carbone, du document stratégique de façade (DSF) nord atlantique manche ouest, ainsi que du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux et du plan de gestion des risques d'inondation (SDAGE et PGRI) 2022-2027 du bassin Loire-Bretagne.

Il importe également de décrire l'articulation du projet de PCAEET avec d'autres plans et programmes intéressant le territoire tels que le plan régional santé environnement (PRSE), le programme régional de la forêt et du bois (PRFB), le schéma régional biomasse (SRB), la directive et/ou le schéma régional d'aménagement des forêts dunaires atlantiques et le schéma départemental des structures des exploitations de cultures marines et la question de l'impact des pratiques d'entretien des niveaux d'eau dans le marais et des rejets pollués au printemps, qui peuvent générer une fermeture des zones conchylicoles, y compris son volet de gestion des déchets, coquilliers notamment.

La présentation figurant dans le dossier ne porte pas sur les documents en vigueur. Elle devra par ailleurs démontrer, à chaque fois que cela est utile, le respect des dispositions des documents concernés, sans se limiter à un examen des grandes orientations de ces derniers.

Les implications pour le PCAEET de la mise en œuvre de la loi Littoral mériteraient également d'être rappelées afin de mieux appréhender ce contexte particulier et dans quelle mesure il conditionne la définition des actions.

Conformément à l'article L.131-5 code de l'urbanisme, les PLU ou le PLUi devront obligatoirement être compatibles ou rendus compatibles avec le PCAEET approuvé.

La MRAe rappelle l'obligation de présenter un résumé des objectifs du plan et de son contenu dans le rapport environnemental et une description argumentée de son articulation avec les autres plans et programmes en vigueur.

2.2 Diagnostic et analyse de l'état initial de l'environnement

Le diagnostic des aspects liés à l'air, à l'énergie, aux réseaux et au climat constitue une pièce obligatoire du PCAEET, tandis que l'analyse de l'état initial de l'environnement constitue une partie obligatoire de son rapport environnemental. Le contenu de ces deux documents présente donc des thématiques communes, davantage développées dans le diagnostic.

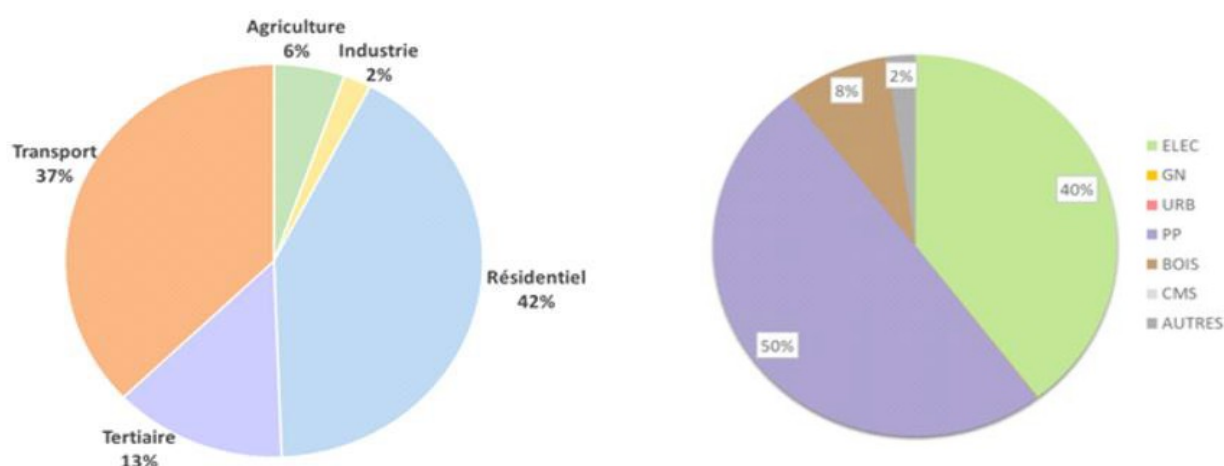
Diagnostic

Le diagnostic relatif aux émissions de gaz à effets de serre (GES), aux consommations d'énergies, à la production d'énergies renouvelables et aux polluants atmosphériques est dans l'ensemble clair. Il s'appuie sur les données disponibles de 2016 accessibles notamment depuis la base de données BASEMIS et est complété en annexe par les données de l'Observatoire régional de l'énergie et du climat TEO-Pays de la Loire connues pour l'année 2018.¹¹

Pour l'année 2016 la consommation d'énergie du territoire représentait un total de 269 GWh¹² et sa répartition par secteur et par type d'énergie était la suivante :

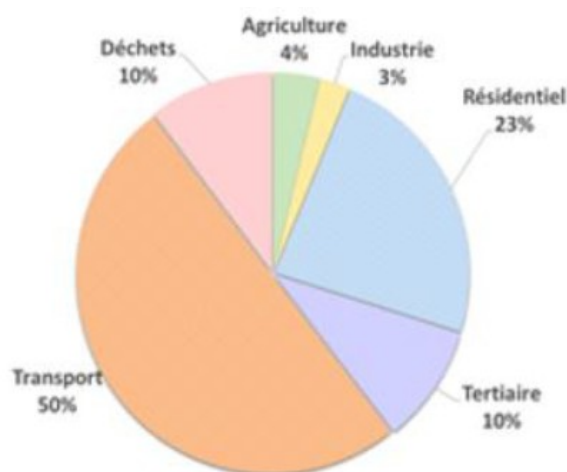
11 En mentionnant toutefois que l'évolution des sources et méthodes de calcul ne permet pas une comparaison fiable et que les objectifs chiffrés s'appuient sur les données de 2016.

12 Les données 2018 de l'observatoire TEO font état d'une consommation s'élevant à 248 GWh en baisse par rapport à 2016.



Au vu de cette répartition, l'indication dans la « Synthèse du profil énergie » d'un « secteur résidentiel assez peu énergivore » mériterait d'être modulée. Il serait également utile, vu les activités exercées sur le territoire, que le diagnostic quantifie les consommations énergétiques et émissions de gaz à effet de serre liées à la pêche professionnelle et aux cultures marines.

Les émissions de gaz à effet de serre sur le territoire ont été estimées à 52 kteqCO₂ pour l'année 2016¹³, selon la répartition suivante par secteur :



La collectivité estime qu'à son échelle, les leviers pour faire diminuer de manière significative les consommations énergétiques et émissions de GES liées aux transports routiers semblent restreints, du fait du poids des flux de visiteurs reposant essentiellement sur le réseau routier du territoire et des territoires limitrophes et de l'importance de préserver l'attractivité économique du territoire, sans expliquer à quel titre cette dernière serait impactée.

La définition de l'aire d'étude est importante pour répondre de façon appropriée aux enjeux identifiés dans le périmètre d'un projet de plan. Au regard des liens étroits existants entre l'île et le continent, l'analyse des déplacements mériterait ainsi d'être menée à une échelle élargie de

¹³ Les données 2018 font état d'une évolution à la baisse avec 44,8 kteqCO₂. La MRAe relève que cette valeur n'est pas concordante avec les données disponibles sur le site airpdl et dans la fiche TEO de l'intercommunalité (33 à 34 kteqCO₂ en 2018).

façon à mieux identifier des leviers d'action complémentaires pour le développement amorcé de moyens de mobilité alternatifs à la voiture individuelle (concernant par exemple l'articulation des transports en commun, avec les horaires des trains arrivant en gares de Nantes, de Challans, Saint-Gilles-Croix de Vie et Pornic).

L'évaluation de la séquestration de carbone permet de comprendre comment celle-ci a été déterminée. L'île se caractérise par une prédominance des espaces de zones humides, de cultures, de prairies et de boisements et les sols artificialisés représentent 33 % de ce territoire. Le capital carboné stocké représente 1 371 kteqCO₂ majoritairement détenu par les zones humides. Le bilan des flux entre ce qui est capté, principalement lié à la photosynthèse de l'accroissement forestier estimatif, et ce qui est soustrait du fait de l'artificialisation des sols et de leur changement d'usage indique que le territoire stocke annuellement 3,5 kteqCO₂, soit 6,7 % des émissions annuelles du territoire. Compte tenu de son caractère insulaire, il conviendrait d'évaluer dans quelle mesure les milieux naturels non terrestres situés autour de l'île (estran, milieu marin) rendent des services écosystémiques analogues de même que, dans une moindre mesure, la gestion des déchets coquilliers et des algues vertes (indépendamment du fait que l'objectif premier doit demeurer l'action sur les facteurs anthropiques de la prolifération de ces dernières).

La production/consommation actuelle d'énergies renouvelables sur le territoire (intégrant des ressources issues du continent pour le bois énergie et les biocarburants) est estimée à 22,7 GWh, soit 8,4 % de la consommation totale du territoire.

Ressource	Situation actuelle
• Production ENR Électricité	0.4 GWh
Solaire photovoltaïque	0.4 GWh
• Production ENR Thermique	16.1 GWh
Bois énergie	11.1 GWh
Pompes à chaleur	4.8 GWh
Solaire thermique	0.2 GWh
• Biocarburants	6.2 GWh

Énergies renouvelables (EnR) produites ou consommées sur l'île (tableau extrait du dossier)

Le potentiel maximal, estimé à 30,4 GWh dans le diagnostic (mais à 24,7 GWh dans l'état initial de l'environnement bien qu'il se réfère à ce dernier), concerne majoritairement les filières solaires (photovoltaïque et thermique), les pompes à chaleur et le bois énergie.

Le diagnostic confirme la grande vulnérabilité du territoire et de sa population au changement climatique, d'autant que l'île dépend entièrement du continent pour son alimentation en eau potable. La consommation totale actuelle et l'estimation des besoins futurs ne sont cependant ni chiffrés dans le dossier, ni mis en balance avec les volumes mobilisables.

La question des pesticides n'apparaît que deux fois dans le diagnostic, pour faire état du respect des normes en matière de pesticides dans l'eau potable et du projet de lancement d'une gamme « zéro résidu de pesticides » par les producteurs de pomme de terre, ce qui est insuffisant pour appréhender l'importance de l'emploi de ces substances sur l'île et les enjeux environnementaux

liés, y compris les conséquences éventuelles en matière de mortalité conchylicole. Inversement la stratégie encourage une limitation des intrants utilisés par les exploitations agricoles mais également conchylicoles, sans identifier clairement la nature de ces derniers. Le plan d'actions mentionne le changement climatique comme étant porteur d'un risque de migration des algues vertes vers le nord, sans qu'il soit fait clairement état des causes de leur présence.

La conclusion d'une sensibilité « faible » du cadre de vie et des paysages vis-à-vis du dérèglement climatique n'est pas cohérente avec le tableau de synthèse et le bilan qui recensent de nombreux problèmes majeurs pour les paysages de l'île (*« Les paysages littoraux et agricoles se trouveront complètement changés », « Un retour à un paysage sans arbre est possible », « L'augmentation de la fréquentation des sites et de leur fragilité renforcée conduiront à un renforcement de l'érosion des sols (...) Les paysages s'en trouveront fragilisés voir définitivement dégradés », « Tous les bâtiments patrimoniaux ne sont pas adaptés pour lutter contre l'aléa retrait gonflement des argiles », « Les zones basses du territoire devraient être bouleversées par des submersions plus intenses »*). Les raisons qui amènent à considérer que les politiques de valorisation actuelles des paysages sont « inadaptées » mériteraient par ailleurs d'être expliquées.

Les scénarios RCP 2,6, RCP 4,5 et RCP 8,5 établis par le GIEC pour son 5e rapport ne devraient pas être désignés en °C (*« RCP 2,6 °C »*) dans le dossier. Ils reflètent des trajectoires probables en fonction de la concentration des GES dans l'atmosphère, correspondant à l'augmentation du forçage radiatif¹⁴ (+2.6 W/m² pour le RCP 2,6) et non à une augmentation équivalente de température.

La MRAe recommande d'apporter des compléments au diagnostic, d'élargir l'aire d'étude au-delà du strict périmètre de l'île pour les thématiques dont les enjeux ne peuvent être correctement appréhendés qu'à une échelle élargie, notamment pour les déplacements motorisés et le déficit en eau potable.

Description de l'état initial de l'environnement

Une description précise de l'état initial de l'environnement et de ses tendances d'évolution est nécessaire pour appréhender correctement les enjeux puis les confronter aux actions projetées dans le cadre du PCAET et être en mesure de définir si besoin des mesures d'évitement, de réduction, voire de compensation (ERC) des risques d'impacts dommageables du plan.

Le document dédié, qui débute par une synthèse des points de vulnérabilité du territoire dont la moitié des items sont de nature économique, est insuffisamment approfondi sur certaines composantes environnementales.

De plus, il n'a pas été mis à jour, bien que pour partie déjà obsolète en 2019, et comporte des incohérences. Par exemple, la carte des milieux agro-naturels figurant page 87 de l'état initial de l'environnement ne fait pas état de la culture de pommes de terre sur l'île, malgré l'existence d'une IGP – indication géographique protégée.

La rubrique sur les paysages naturels, qui s'appuie sur le document « Habiter l'île de Noirmoutier » de 1998, pourrait utilement être complétée par les éléments issus de l'Atlas des paysages des Pays de la Loire, consultable depuis 2016.

La seule mention des sites inscrits et classés figure, de façon peu appropriée, dans la rubrique « ambiance urbaine – architecture locale » et les éléments présentés y sont obsolètes et contradictoires. Le site classé du passage du Gois est par endroits répertorié comme étant inscrit, et avec un périmètre erroné. Il n'est pas fait état de la suppression des anciens sites du quartier de

14 Différence entre l'énergie radiative reçue et l'énergie radiative émise par un système climatique donné. Le système se réchauffe s'il reçoit plus d'énergie qu'il n'en émet et inversement.

Banzeau et des marais salants qui l'entourent. Le dossier indique brièvement en quoi consistent un site classé et un site inscrit, sans préciser les incidences réglementaires des sites classés, ni décrire les enjeux de protection spécifiques aux sites inscrits et classés concernés. Par exemple, les spécificités du bois de la Chaise, le plus ancien bois et le seul de l'île à ne pas être implanté sur un cordon dunaire, ne sont pas évoquées, ce qui n'est pas anodin au regard de l'action projetée par la collectivité de planter 100 000 arbres sur l'île d'ici 2050 (équivalent à 200 ha), sans avoir défini à ce stade le programme de plantations (le dossier insiste sur l'importance de privilégier des espèces locales, sans en dresser de liste ni alerter sur les espèces allergènes) ainsi que d'éventuelles zones d'exclusion, pouvant relever de motifs liés aux milieux naturels, aux risques de submersion ou aux enjeux paysagers.

Les données dites d'artificialisation des sols et relatives aux masses d'eau sont également anciennes. Le chapitre sur la qualité des masses d'eau pourrait utilement être complété avec les données des réseaux de surveillance des eaux littorales¹⁵. Le dossier devrait également préciser si les zones humides auxquelles le dossier se réfère ont fait l'objet d'une méthode d'inventaire exhaustive et conforme aux critères de l'arrêté modifié de 2008.

Les tendances d'évolution décrivent pour chaque thématique un scénario au fil de l'eau comparativement à un scénario avec une hausse de température de 4 °C, sans préciser sur quels fondements concrets est établi le scénario au fil de l'eau qui a réglementairement vocation à présenter l'évolution de l'environnement en l'absence de PCAET et dont la teneur révèle, a priori, des faiblesses des documents d'urbanisme en vigueur.

Le dossier hiérarchise les enjeux du territoire en tenant compte des dynamiques à l'œuvre, des pressions qui s'y exercent et des incidences potentielles que peut induire un PCAET.

La MRAe recommande d'actualiser, de rectifier et de compléter la description de l'état initial de l'environnement et de préciser le scénario au fil de l'eau en l'absence de PCAET.

Caractéristiques environnementales des zones susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du plan

Le rapport environnemental ne procède pas à l'identification des zones susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du PCAET au motif que « *aucun des projets développés dans la stratégie n'est localisé précisément* ».

L'absence de localisation des actions, qui pourraient l'être, traduit le fait que les réflexions conduites en vue de l'engagement de ce premier cycle d'application du PCAET renvoient à plus tard la déclinaison opérationnelle d'une partie de ces dernières.

Inversement, le rapport ne tient pas compte du fait que le projet de PCAET prévoit par exemple l'aménagement d'ouvrages préconisés et localisés dans l'étude du schéma directeur des eaux pluviales.

La MRAe recommande d'identifier les zones susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du schéma directeur des eaux pluviales.

15 Réseau de contrôle microbiologique des zones de production conchylicoles (REMI), réseau de surveillance du phytoplancton et de l'hydrologie dans les eaux littorales (REPHY), réseau de surveillance des phycotoxines dans les organismes marins (REPHYTOX) et réseau national de surveillance de la qualité des eaux et des sédiments des ports maritimes (REPOM).

2.3 Perspectives d'évolution du territoire sans PCAEET, solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le projet a été retenu

Il est attendu que soient retranscrits les solutions ou scénarios étudiés mais non retenus, en indiquant les raisons des choix opérés, afin de démontrer que le plan d'action arrêté constitue le meilleur compromis au regard des divers enjeux, contraintes et limites liées au processus d'élaboration et de mise en œuvre du plan, notamment du point de vue environnemental.

Le dossier compare la stratégie retenue, dotée d'objectifs chiffrés qualifiés « d'intermédiaires » :

- d'une part, vis-à-vis d'un scénario tendanciel incluant une baisse de -38 GWh et de 8 ktepCO₂ entre 2016 et 2050 permettant d'atteindre une consommation énergétique de 231 GWh en 2050 contre 269 GWh en 2016, des émissions de gaz à effet de serre de l'ordre de 43 ktepCO₂ contre 52 ktepCO₂ en 2016, une production d'énergies renouvelables de 12 % d'ici 2030 et de 21 % d'ici 2050 et 11 % des émissions de gaz à effet de serre stockées sur le territoire insulaire en 2050 ;
- d'autre part, vis-à-vis du scénario « réglementaire, reprenant les objectifs régionaux et nationaux les plus ambitieux », dans lequel il est attendu une division par deux de la consommation énergétique par rapport à 2012 soit 134 GWh consommés en 2050, une réduction par 4 (alors que la SNBC révisée en 2019 implique une réduction par 6) des émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050 pour atteindre 14 ou 20 ktepCO₂¹⁶ en 2050, une production d'énergies renouvelables de 32 % en 2030, portée à 100 % en 2050¹⁷ et une neutralité carbone à la même échéance.

La comparaison des trois scénarios évoqués ci-dessus met essentiellement en avant les inconvénients de l'éolien et des parcs d'énergies renouvelables (EnR) au sol qu'impliquerait le scénario réglementaire, notamment pour les chiroptères bien que l'état initial de l'environnement ne fasse pas état de la présence de ce groupe de mammifères sur l'île. La comparaison s'achève sur l'indication d'un bilan environnemental positif et de risques limités du scénario retenu.

Le dossier indique par ailleurs que les objectifs chiffrés de la stratégie ont été définis en fonction de la concertation, de la volonté politique et du réalisme technique et financier des collectivités, sans toutefois apporter des informations suffisamment concrètes pour permettre d'évaluer les poids respectifs de ces différents facteurs.

Ceci serait d'autant plus intéressant que l'article R.229-51 du code de l'environnement prévoit que la stratégie prenne en compte le coût d'une éventuelle inaction.

La MRAe recommande d'explicitier et de davantage argumenter les choix réalisés dans les objectifs du PCAEET qui sont en deçà des trajectoires fixées au niveau national.

2.4 Analyse des incidences prévisibles de la mise en œuvre du PCAET sur l'environnement, et des mesures pour les éviter, les réduire et les compenser

L'analyse des incidences du projet de PCAEET vise à repérer de façon préventive les impacts négatifs potentiels des orientations et actions de ce dernier, de façon à ajuster si besoin le document pour une meilleure prise en compte de l'environnement, par exemple en identifiant les secteurs sur lesquels la mise en œuvre de certaines actions est à proscrire. Au cas présent,

¹⁶ Chiffrage non concordant entre la page 38 du volume « évaluation des incidences » et la page 7 de la stratégie.

¹⁷ Tandis que selon l'ADEME, l'impératif de neutralité carbone implique de pousser le curseur jusqu'à au moins 70 % pour 2050.
<https://infos.ademe.fr/magazine-juin-2022/dossier/70-de-renouvelables-en-2050-comment-faire/>

l'évaluation réalisée ne remplit pas pleinement son rôle tel que précisé par l'article R122-20 du code de l'environnement.

L'analyse des incidences du plan d'actions se présente sous forme de tableaux qualifiant l'ensemble des actions de « positives » et indiquant si leurs effets sont neutres ou positifs pour les quatre thématiques environnementales support de l'analyse (paysage et cadre de vie, milieux naturels et biodiversité, ressources locales, risques et santé publique) ainsi que le type d'impact (direct/indirect, temporaire/permanent, à moyen/long terme).

Cette approche est incomplète sur le fond et ne respecte pas l'ordre logique de l'article R.122-20 du code de l'environnement : la qualification des incidences se rapporte à des actions énoncées de façon peu précise et s'appuie sur une modulation préalable de leurs incidences potentielles, énoncée en des termes peu démonstratifs.

Par exemple : « *Le développement du covoiturage et de pôles d'échanges multimodaux pourra induire une consommation d'espaces naturels [...] Cependant la stratégie s'inscrit dans un aménagement urbain et sobre. Cette action permet donc de réduire les risques d'artificialisation importante* ». Il serait plus pertinent de préciser la localisation pressentie de ces équipements (135 000 euros étant affectés à leur réalisation d'ici 2026) et de réaliser une première estimation des impacts inhérents, puis de définir si besoin des mesures ERC en conséquence. De même, le projet de planter 100 000 arbres ne peut être considéré, sans nuance, comme favorable à l'environnement. En l'absence de localisation de ces plantations, il est justement attendu que le rapport environnemental analyse si tous les milieux naturels et paysages de l'île sont propices à des plantations, sans que cela engendre des effets dommageables pour l'environnement. Il devrait, par exemple, alerter sur le fait que des plantations non maîtrisées pourraient porter atteinte à des espaces remarquables, en détruisant des dunes grises, en asséchant des zones humides ou en fermant des paysages.

Le dossier assimile par ailleurs, à des mesures d'évitement et de réduction définies par le PCAEET, des indications trop génériques pour être opérationnelles et, pour certaines, dépourvues de plus-value avérée vis-à-vis de la réglementation déjà applicable à certains projets. Certaines actions – comme le rehaussement de digues – sont ainsi prévues sous réserve du « maintien de la qualité des milieux naturels » ou d'une bonne « intégration paysagère », sans précision quant aux modalités concrètes permettant de garantir ces conditions. De même, l'indication selon laquelle la plaquette de recommandations « Habiter l'île de Noirmoutier » sera mise à jour de manière à proposer des modalités d'intégration paysagère satisfaisante des travaux de « rénovation thermique de masse » et d'installation de panneaux photovoltaïques et thermiques sur le bâti, notamment le bâti patrimonial, n'est assortie d'aucune précision quant au contrôle qui pourrait être mis en place pour s'assurer du respect de ces recommandations.

L'emploi de termes inappropriés participe à la confusion : l'analyse par action (volet 5.1) se termine par l'indication qu'« aucune mesure résiduelle n'est identifiée » (au lieu d'incidence résiduelle). Ce volet se conclut par l'indication qu'aucune mesure compensatoire n'est envisagée. Suivent un paragraphe 5.2 intitulé « *bilan des incidences résiduelles du plan d'action* » qui conclut à une absence d'impact résiduel identifié, une partie 6 intitulée « *Bilan des incidences résiduelles de la stratégie et du plan d'action et mesures compensatoires* » au sein de laquelle le paragraphe 6.1 intitulé « *mesures résiduelles* » traite des incidences résiduelles et le paragraphe 6.2 intitulé « *mesures compensatoires* » indique uniquement que les incidences résiduelles sont limitées (ce qui signifie qu'il y en a), sans préciser la teneur de ces dernières, ni prévoir de compensations.

La MRAe recommande de réorganiser et de compléter l'analyse des incidences du projet de PCAEET, afin d'intégrer les mesures d'évitement et de réduction pertinentes dans la stratégie et les fiches actions.

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

L'intercommunalité est concernée par les sites Natura 2000 « Marais breton, baie de Bourgneuf, île de Noirmoutier et forêt de Monts » et les sites marins « Estuaire de la Loire-Baie de Bourgneuf » (directive oiseaux) et « Estuaire de la Loire Sud-Baie de Bourgneuf » (directive habitats).

L'analyse a vocation à identifier les incidences positives et négatives notables du projet de PCAEET sur les habitats et espèces d'intérêt communautaire des sites Natura 2000, et à prévoir si besoin des mesures d'évitement et de réduction visant à assurer la préservation des sites, dans les formes prévues à l'article R.414-23 du code de l'environnement.

Les sites Natura 2000 recensés sur le territoire font l'objet d'une présentation succincte de leurs caractéristiques et de leur vulnérabilité.

L'évaluation butte sur le fait qu'à ce stade, hors exception (tel que les projets de bassins de rétention des eaux pluviales, non étudiés), l'identification d'atteintes particulières est difficile en l'absence de localisation précise des actions issues du PCAEET.

L'analyse présente toutefois des lacunes méthodologiques : elle évoque des orientations stratégiques pourtant non retenues, telles que le respect des objectifs réglementaires en matière de gaz à effet de serre. Elle est présentée en termes très génériques (sans identification des habitats et espèces d'intérêt communautaires impactés), traite par inadvertance d'une incidence purement terrestre (le fait que le réseau cyclable puisse impacter le marais) au sein de l'analyse des incidences sur les sites marins, porte par moments sur les incidences en l'absence de PCAEET (en assimilant alors indûment les effets favorables de ce dernier à des mesures d'évitement et de réduction) et n'est pas conclusive.

La mention, non détaillée, d'un risque de dégradation de la forêt de Monts par l'exploitation du bois de chauffage serait à développer. Elle ne se rattache à aucune identification préalable de cette source potentielle d'approvisionnement et n'explique pas comment cette exploitation s'articulerait avec le statut d'espace boisé significatif au titre de la loi Littoral de cette entité boisée protégée.

La MRAe recommande de compléter l'analyse des incidences Natura 2000 de manière à conclure de façon certaine à l'absence d'incidence négative notable, en prévoyant à ce stade de la planification les mesures visant à éviter et réduire les incidences potentielles de la mise en œuvre des actions du projet de PCAEET.

2.6 Dispositif de suivi – critères indicateurs modalités

Le dispositif de suivi d'un PCAEET doit réglementairement comporter :

- un dispositif de suivi et d'évaluation de ses résultats ;
- une présentation des critères, indicateurs, modalités et échéances retenus pour vérifier, après l'adoption du plan, la correcte appréciation des incidences défavorables et le caractère adéquat des mesures ERC et pour identifier à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus, et permettre si nécessaire, l'intervention de mesures appropriées.

Les fiches actions comportent ainsi des indicateurs destinés à suivre l'atteinte de leurs objectifs particuliers, concourant aux objectifs globaux arrêtés dans la stratégie. Le rapport d'évaluation environnementale comporte quant à lui 51 indicateurs de « suivi des enjeux environnementaux ».

La MRAe relève qu'à ce stade, ces deux séries d'indicateurs ont en commun de ne pas expliciter leur valeur d'état initial (= état zéro, supposé identifié dans le diagnostic ou dans l'état initial de l'environnement du projet de PCAEET) et la valeur cible à atteindre.

Sous cette réserve, la majeure partie des indicateurs retenus présentent un intérêt. Cependant :

- au regard de l'objet de l'action n°4, l'indicateur dénommé « baisse des factures énergétiques publiques » devrait être accompagné d'un indicateur mesurant la baisse des consommations énergétiques publiques ;
- le tableau de suivi de l'action n°16 entre 2019 et 2022 érige de façon surprenante au rang d'action, la réalisation en cours (bien que non prévue dans le projet de PCAEET) d'un outil de suivi et d'évaluation, alors que le dispositif de suivi du PCAEET est supposé se conformer aux modalités présentées dans le dossier objet du présent avis ;
- le fait que les données BASEMIS/TEO ne figurent pas parmi les sources du suivi projeté, alors qu'elles ont été le support du diagnostic, pose la question de la capacité de la collectivité à effectuer des comparaisons fiables dans le temps ;
- de la même façon, pour fiabiliser les comparaisons à venir, le rapport devrait préciser si l'indicateur sur le nombre d'habitants exposés au risque de submersion intègre déjà les habitants exposés à l'aléa 2100 ;
- la notion « *d'espace de perméabilité urbanisé* » serait à définir ;
- les indicateurs relatifs aux zones humides demandent à être complétés par la nature et les sources des données utilisées (inventaire SAGE ou autres). Sous cette réserve, la surface de zones humides concernées par des zones d'urbanisation future AU est intéressante à suivre mais insuffisante pour mesurer les atteintes aux zones humides, qui peuvent tout autant résulter du cumul de constructions et d'aménagements situés en zones A, pour certains sous les seuils de la loi sur l'eau et donc, non nécessairement connus et chiffrés annuellement par la structure porteuse du SAGE. De même, il importerait que le décompte par les communes des surfaces de zones humides et des milieux restaurés distingue les surfaces restaurées de façon volontaire des surfaces restaurées à titre de mesures compensatoires de projets impactant ces milieux ;
- la périodicité de suivi annoncée par thématique n'est pas nécessairement cohérente avec la mise à jour de la donnée (par exemple, l'inventaire ZNIEFF n'est pas mis à jour tous les trois ans).

La MRAe recommande de compléter les indicateurs de suivis de la mise en œuvre du PCAEET présentés de façon à les rendre plus opérationnels.

2.7 Le résumé non technique et les méthodes

Le résumé non technique est clair et accessible mais devra être complété, à l'image du rapport environnemental.

Le volume « Évaluation environnementale » comporte un rappel assez confus (portant par erreur sur les plans locaux d'urbanisme) du cadre de l'évaluation et de la méthode générale mise en œuvre durant l'élaboration du projet de PCAEET.

Les méthodes utilisées par thématiques sont mentionnées au fil du dossier, sans toutefois systématiquement expliquer les raisons du choix effectué parmi plusieurs méthodes éventuellement existantes. Par exemple, le flux d'absorption annuel de carbone sur l'Île est estimé pour les typologies Prairies et Forêts conformément à la méthodologie OREGES qui ne prend pas en compte les cultures, les zones humides et les sols artificiels dans le calcul de la séquestration

carbone et les surfaces considérées proviennent d'une hypothèse d'accroissement de la surface forestière à partir d'une moyenne du nord-ouest de la Vendée. Ces seules indications ne permettent pas de justifier que la méthode retenue est la plus adaptée.

La MRAe recommande d'actualiser le résumé non technique en cohérence avec les compléments à apporter au rapport environnemental et d'expliquer, quand c'est utile, les raisons du choix effectué parmi plusieurs méthodes d'analyse thématique.

3. Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PCAEET

Le dossier expose un large panel d'actions d'importance diverse, déjà prises ou projetées par la collectivité pour réduire son empreinte environnementale. La présente partie de l'avis s'attache donc, non pas à les passer en revue, mais à faire état des marges d'amélioration identifiées par la MRAe pour renforcer la cohérence et la maîtrise des impacts du PCAEET sur les thématiques et enjeux abordés.

3.1 Sobriété énergétique et réduction des émissions de gaz à effet de serre

La MRAe rappelle que le plan climat de la France, présenté en juillet 2017, vise la neutralité carbone à l'horizon 2050 à l'échelle nationale. La stratégie nationale bas carbone révisée en 2019 indique que cette neutralité carbone implique de diviser nos émissions de GES au moins par six d'ici 2050 par rapport à 1990 (et non plus par quatre comme prévu dans la loi de transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015, à laquelle la collectivité continue de se référer en introduction de sa stratégie).

La stratégie du projet de PCAEET se fixe comme objectif une réduction de près de 70 % des émissions des GES à l'horizon 2050 par rapport à 2016, qu'elle traduit par un passage de 52 000 à 18 000 ou 19 700 t_{eq}CO₂, alors qu'une réduction effective de 70 % impliquerait de passer à 15 600 t_{eq}CO₂. Outre ces discordances, l'effort de réduction des émissions de GES envisagé par le projet de PCAEET est nettement moins ambitieux que celui de la SNBC.

Les efforts et moyens à consacrer à la réduction des émissions du territoire doivent porter sur les secteurs les plus émissifs. La stratégie du projet de PCAEET met ainsi l'accent sur la réduction des émissions de GES des transports et des bâtiments, qui représentent à eux deux 83 % des émissions sur l'île, et prévoit l'accompagnement des filières économiques, industrielles, maritimes et agricoles pour la mise en œuvre des dispositifs améliorant l'efficacité de leurs processus de fabrication et de production sur ce point.

S'agissant des transports, le projet de PCAEET prévoit d'augmenter les mobilités actives et l'usage des transports collectifs pour réduire la part modale de la voiture individuelle (qui passerait de 75 % à 20 % en 2050)¹⁸. Elle envisage également de porter d'ici là l'action sur les flux de marchandises et la refonte du réseau routier. Le plan d'actions 2020-2026 inclut notamment l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de mobilité rurale ainsi que la mise en œuvre d'un plan vélo. En l'absence de définition de mesures dissuasives, la capacité des actions projetées à

18 Plutôt que la réduction du parc automobile et du nombre de déplacements (tous modes confondus) évoquées dans la stratégie.

court terme à faire baisser de façon notable le nombre de véhicules à motorisation thermique en période estivale apparaît cependant réduite.

En ce qui concerne le secteur résidentiel, le plan d'actions s'appuie prioritairement sur la rénovation thermique des résidences principales et un accompagnement pour les résidences secondaires (200 logements par an d'ici 2030 puis 600 par an jusqu'en 2050), la mise à jour du programme local de l'habitat (PLH), effective depuis juin 2022, l'équipement des bâtiments en panneaux solaires thermiques et/ou photovoltaïques et l'exemplarité des bâtiments et des agents publics.

La MRAe recommande à la collectivité d'accorder une place plus importante à la maîtrise des émissions liées aux déplacements touristiques sur son territoire dans la mise en œuvre de son plan d'actions.

Énergies renouvelables et de récupération (EnR&R)

Le développement des EnR&R constitue un autre levier de réduction des émissions de GES, par substitution aux énergies fossiles.

La production/consommation actuelle d'énergies renouvelables sur le territoire (intégrant des ressources issues du continent pour le bois énergie et les biocarburants) est estimée à 22,7 GWh, soit 8,4 % de la consommation totale du territoire. L'objectif établi dans la stratégie du PCAEET est de porter la production/consommation d'EnR à 11 % de la consommation d'énergie du territoire en 2030 et à 23 % (soit 31 à 33 GWh selon les pages) en 2050¹⁹, malgré l'indication d'une volonté de « tendre vers 50 % » à cette même échéance et l'indication (page 7 de la stratégie) que le scénario tendanciel conduirait à une production d'énergies renouvelables de 12 % d'ici 2030, c'est-à-dire supérieure à l'objectif fixé par le PCAEET.

La collectivité écarte la création d'un parc éolien terrestre et ne souhaite pas le développement de parcs solaires au sol, du fait des contraintes réglementaires (loi Littoral notamment) et des enjeux liés aux paysages, aux milieux naturels et à la consommation d'espace.

Le potentiel maximal, estimé à 30,4 GWh dans le diagnostic (mais à 24.7 GWh dans l'état initial de l'environnement bien qu'il se réfère aussi au diagnostic), concerne majoritairement les filières solaires (photovoltaïque et thermique) sur toiture, les pompes à chaleur et le bois énergie, qui implique un approvisionnement en matière première auprès d'autres territoires. L'état initial de l'environnement évoque brièvement l'existence d'une ressource forestière peu mobilisée à l'échelle de la région. Toutefois, ni le diagnostic ni l'évaluation des incidences du projet de PCAEET n'apportent de précisions sur l'état de la ressource en bois de chauffage à proximité de l'île et sur la mobilisation de cette ressource par d'autres PCAET, ainsi que sur le niveau potentiel de consommations supplémentaires d'énergie et d'émissions de GES engendré par l'importation de bois-énergie sur l'île.

Le fait que le plan d'actions énonce un objectif de pose de 28 000 m² de panneaux photovoltaïques sur des bâtiments professionnels d'ici 2030, alors que la stratégie mise sur l'installation de 23 000 m² d'ici 2050 parmi lesquels 13 000 m² d'ici 2030, mérite également d'être clarifié.

Le niveau d'ambition limité en termes de production d'énergies renouvelables implique quoi qu'il en soit une vigilance d'autant plus grande pour atteindre les premiers objectifs fixés.

La MRAe recommande d'expliquer le choix d'un objectif à l'horizon 2030 inférieur au scénario tendanciel et d'étudier de façon plus approfondie les implications du renforcement de la filière bois-énergie.

19 Le futur parc éolien en mer n'est pas comptabilisé comme il ne relève pas de la collectivité.

Consommations d'énergie

La collectivité prévoit de réduire de 50 % à l'horizon 2050 les consommations énergétiques comptabilisées en 2016, en cohérence avec l'objectif national. Les réductions ayant été prévues par secteur d'activité, l'objectif de réduction de la consommation d'énergies fossiles en 2030 n'a pas été fixé. Le document devra donc être complété pour cet indicateur afin que la trajectoire de la collectivité puisse être comparée à celle fixée par la PPE²⁰.

Séquestration de carbone

Pour atteindre l'objectif de neutralité carbone, le secteur de l'utilisation des terres, changements d'affectation des terres et de la forêt (UTCATF) est essentiel. Il permet de comptabiliser des captures de dioxyde de carbone grâce aux puits de carbone naturels dans les sols (prairies, cultures, zones humides...) et la biomasse (forêts, haies, agroforesterie...). La SNBC prévoit notamment le renforcement des puits et des stocks de carbone du secteur forêt-bois, ainsi que leur résilience aux stress climatiques. L'enjeu est de préserver ou de développer les capacités de stockage dans les sols ou dans la biomasse et de maîtriser le changement d'affectation des sols impliquant un déstockage de carbone.

Le niveau de stockage du territoire est estimé à 1 371 kteqCO₂. La stratégie fait état d'un stockage annuel de 3,5 kteqCO₂ en 2016, tandis que le plan d'actions l'estime à 4,1 kteqCO₂ en prenant en compte 0,6 kteqCO₂ de flux liés au changement de culture des sols.

L'objectif de stockage annuel à l'horizon 2050 retenu par la collectivité est de 6 ktCO₂eq, en jouant également sur les leviers permettant de lutter contre l'étalement urbain et de perméabiliser les sols. Toutefois, ce niveau d'ambition ne permettra pas de compenser les émissions annuelles de GES estimées à 19,7 kteqCO₂ à la même échéance.

L'élaboration annoncée et désormais engagée d'un PLUi est à saluer en tant qu'outil indispensable à la maîtrise de la consommation d'espace, de l'artificialisation des sols et de la séquestration du carbone au-delà de l'échéance du présent PCAEET. Elle devra être l'occasion de questionner les choix établis dans le SCoT, qui prennent insuffisamment en considération ces enjeux.

La MRAe recommande à la collectivité de pleinement intégrer les enjeux du PCAEET dans l'élaboration du PLUi.

3.2 L'adaptation du territoire au changement climatique

Le constat d'une vulnérabilité du territoire au changement climatique conduit la collectivité à prévoir diverses actions.

Risques naturels

L'île est identifiée comme territoire à risques importants d'inondation (TRI) et fait l'objet d'une stratégie locale de gestion des risques d'inondation (SLGRI) approuvée en 2018. Elle a fait l'objet d'un programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) labellisé en 2012, prolongé par trois avenants successifs et arrivant à son terme fin 2023.

Elle est couverte depuis 2015 par un plan de prévention des risques littoraux (PPRL) dont les aléas étudiés sont la submersion marine, l'érosion littorale, les franchissements par paquets de mer, les chocs mécaniques et le feu de forêt. La révision du PPRL est en cours et vise notamment à prendre

20 La programmation pluri-annuelle de l'énergie prévoit une réduction de – 35 % en 2028 et – 50 % en 2050 par rapport à 2012.

en compte les effets prévisibles du changement climatique, le PPRL présentant la particularité, par rapport aux autres PPRL de la région, de ne pas avoir pris en compte l'aléa 2100.

Le projet de PCAEET ne prend pas en compte le 6e rapport du GIEC publié le 28 février 2022.

À ce stade, la stratégie ainsi que le plan d'actions demeurent largement orientés vers le renforcement et la création d'ouvrages de protection contre la montée des eaux et l'adoption d'un nouveau PAPI.

Aucune commune de l'île n'ayant souhaité figurer dans le décret n°2022-750 du 29 avril 2022 qui établit la liste des communes dont l'action en matière d'urbanisme et la politique d'aménagement doivent être adaptées aux phénomènes hydro-sédimentaires entraînant l'érosion du littoral, il serait utile d'expliquer les raisons de ce choix ainsi que les raisons pour lesquelles le projet de PCAEET n'envisage aucune stratégie de repli d'activités et de relocalisations de biens d'ici 2050, étant relevé que le projet de PCAEET est peu renseigné sur les niveaux d'exposition actuels.

La MRAe attire l'attention sur l'importance d'actualiser le dossier en prenant en compte les travaux du GIEC les plus récents, pour évaluer l'évolution des aléas sous l'effet du changement climatique et de procéder, tel que recommandé en 2018 par la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable²¹, à une analyse prospective qui mette en évidence les solutions envisageables à terme, lorsque la protection de l'île contre les submersions marines, du fait de l'élévation du niveau de la mer induite par le réchauffement climatique, ne sera plus suffisante.

Ressource en eau

Le dossier rappelle que l'eau potable consommée sur l'île de Noirmoutier provient essentiellement du continent. Elle est puisée au niveau du captage en nappe phréatique de la Vérie, relié à d'autres captages souterrains ou superficiels et notamment interconnecté avec les secteurs de Villeneuve, Apremont, Machecoul et du Jaunay. Contrairement à l'état initial de l'environnement, le diagnostic identifie le fait que la gestion départementale des eaux rend plus complexes les flux d'eau d'un secteur à l'autre de la Vendée et que certaines années comme en 2021, l'eau provient principalement du barrage d'Apremont et bénéficie d'un renfort du barrage du Jaunay en période estivale mais aussi du secteur Sud Vendée (Barrage du Graon/Finfarine...). Au regard des tensions sur la ressource en eau à l'échelle du nord-ouest Vendée²² et du département, la MRAe souligne l'importance de questionner dans le futur PLUi la soutenabilité des objectifs démographiques et économiques au regard de la capacité d'accueil du territoire, en complément de la diminution de 25 % de la consommation annuelle d'eau potable par habitant qui, tout en étant bénéfique, risque de ne pas constituer une solution suffisante à moyen terme.

Le projet de PCAEET prévoit d'augmenter la réutilisation des eaux usées traitées déjà mise en œuvre pour l'irrigation des cultures, en augmentant les volumes de stockage par le biais de l'aménagement de nouvelles lagunes et de l'utilisation des anciennes carrières de l'île. La MRAe relève toutefois que l'évaluation environnementale réalisée n'a ni questionné ni démontré la faisabilité de ces aménagements et l'absence d'interférences avec d'autres objectifs de la stratégie tels que la préservation des zones humides et des milieux naturels.

La MRAe recommande :

- de conduire une première évaluation des impacts environnementaux potentiellement liés à l'aménagement de nouvelles lagunes et à l'utilisation d'anciennes carrières pour le***

21 https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/180307_-_digues_gois_matte_85_-_delibere_cle7cda82.pdf

22 Suivant le schéma départemental pour l'alimentation en eau potable de la Vendée, malgré la mise en œuvre d'un bouquet de solutions qualifiées de conventionnelles à l'échéance 2025-2030, un déficit résiduel annuel évalué entre 1,5 et 3,3 Mm³ serait à combler pour satisfaire au besoin global de 8,2 Mm³ de la zone côtière.

stockage de l'eau en application du projet de PCAEET pour évaluer la faisabilité de ces aménagements,

- ***de questionner, dans le futur PLUi, la soutenabilité des objectifs démographiques et économiques au regard de la capacité d'accueil du territoire.***

Gestion des eaux pluviales

Les milieux naturels et les usages de l'île sont fortement tributaires de la gestion et de la qualité de l'eau (zones d'habitat, de baignade, conchylicoles et de pêche à pied, enjeux de maîtrise des débits de rejet vers les marais pour la saliculture notamment).

Le dossier rappelle que la communauté de communes a réalisé une étude préliminaire d'un schéma directeur de gestion des eaux pluviales en 2014 mais que les actions n'ont pas encore été mises en œuvre par les communes. Il ne précise pas si certaines communes de l'île sont déjà dotées ou en cours d'élaboration de zonages d'assainissement des eaux pluviales tel que prévu à l'article L.2224-10 du code général des collectivités territoriales.

La mise en œuvre du schéma directeur des eaux pluviales fait partie des actions projetées par le PCAEET. La MRAe rappelle toutefois qu'elle a déjà alerté les collectivités de l'île²³ sur le fait que ce schéma préconise la création de plusieurs bassins de rétention dans le marais identifié comme zone humide et espace remarquable au titre de la loi Littoral, ce qui reviendrait à reporter les conséquences de l'urbanisation sur des milieux naturels sensibles et protégés, sans rechercher de solutions de moindre impact et en contradiction avec l'objectif de préservation et de restauration des zones humides également affiché dans le PCAEET.

La MRAe recommande de conduire dans le cadre de l'évaluation environnementale du projet de PCAEET une analyse du contenu du projet de schéma directeur de gestion des eaux pluviales, en vue de mettre ce dernier en cohérence avec les enjeux de protection des milieux naturels, et si besoin par une redéfinition des emplacements des ouvrages à créer.

3.3 La réduction de la pollution atmosphérique et des risques sanitaires associés

Les objectifs pour la qualité de l'air sont définis par polluant dans le plan national de réduction des pollutions atmosphériques (PREPA) et intégrés à l'article D.222-38 du code de l'environnement.

La stratégie indique que l'île de Noirmoutier s'inscrit dans les objectifs nationaux visant à réduire drastiquement pour certains polluants, les émissions à hauteur de -69 % d'émissions de NOx, - 57 % d'émissions de PM2,5, -52 % d'émissions de COVNM, -77 % d'émissions de SO2 et -13 % d'émissions de NH3.

La collectivité entend réduire les émissions de polluants, grâce à un parc de logements et un parc automobile plus sobres et plus performants et à l'accompagnement des acteurs agricoles et industriels.

Les objectifs de réduction fixés par le plan sont d'environ 40 % (contre 57 % au plan national) pour les particules fines d'un diamètre inférieur à 2.5 microns et à 10 microns et de 61 % pour les émissions de dioxyde d'azote.

Cependant, le projet de PCAEET ne définit pas d'objectifs quantitatifs locaux pour les autres polluants atmosphériques (oxydes d'azote, composés organiques volatils non méthaniques, dioxyde de soufre et ammoniac), au motif que leurs émissions sont considérées faibles sur le

23 cf. décision d'examen au cas par cas n° 2017-2918 du 20 février 2018 relative au projet de zonage d'assainissement des eaux pluviales de la commune de l'Epine.

territoire. Le diagnostic réalisé confirme cette indication concernant les émissions d'ammoniac (inférieures à 1 kg/an/hab en 2016 pour une moyenne de 21,4 à l'échelle de la région) et dans une moindre mesure pour les émissions de dioxyde de soufre (environ 3 fois inférieures à la moyenne régionale), mais pas pour les émissions de composés organiques volatils non méthaniques, proches de la moyenne régionale.

La MRAe rappelle l'importance de définir des objectifs quantitatifs locaux pour l'ensemble des polluants atmosphériques visés à l'article D.222-38 du code de l'environnement.

3.4 Les éventuels impacts sur la biodiversité et le paysage induits par le programme d'actions ou la modification de l'usage des sols

L'artificialisation des sols, conséquence directe de l'extension urbaine, est aujourd'hui l'une des causes premières de l'érosion de la biodiversité. La MRAe rappelle que la stratégie nationale bas carbone vise à préserver les terres agricoles et naturelles, objectif désormais inscrit dans la loi²⁴, qui vise l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050 et se traduit pour la période 2021-2031 par une consommation totale d'espace à l'échelle nationale inférieure à la moitié de celle des dix années précédentes.

Le dossier indique que l'île de Noirmoutier suit une règle d'occupation de l'espace depuis 1976 avec environ 1/3 pour l'habitat, 1/3 pour les zones naturelles et 1/3 pour la production. La MRAe rappelle que la notion de tiers naturel du littoral n'implique pas une déclinaison mathématique à l'échelle de chaque intercommunalité. L'importance relative des espaces appelant une préservation à cette échelle est, avant tout, fonction des caractéristiques propres de ces derniers et peut justifier de ne pas se limiter à un tiers naturel.

Le dossier n'est pas renseigné sur le SCoT approuvé en 2021, qui propose un premier niveau de maîtrise de la consommation d'espace mais dont les objectifs de modération restent très peu ambitieux.

La stratégie du PCAEET prévoit la mise en place d'ici 2026 d'un périmètre de protection des espaces naturels et agricoles périurbains (PEAN), ce qui semblerait particulièrement profitable.

La collectivité s'engage à faciliter le maintien voire le renforcement des fonctionnalités écologiques de l'île en identifiant et confortant la trame verte et bleue (sans toutefois se prononcer sur l'avancement de la traduction du SRCE de 2015 dans les documents d'urbanisme récents) et en se dotant d'une stratégie de préservation de la biodiversité. En complément, elle prévoit la plantation de 100 000 arbres dans les 30 prochaines années, soit 20 000 arbres entre 2020 et 2026, par l'ensemble des partenaires et habitants, opération impliquant une vigilance évoquée plus haut dans le présent avis.

Les actions projetées en matière d'éclairage public et de réduction des consommations d'énergies pour ce secteur ainsi que les actions en faveur des évolutions des pratiques agricoles et de la séquestration du carbone (maintien des zones humides, replantations de haies, végétalisation des espaces urbanisés...), sont également de nature à profiter aux habitats naturels et aux espèces.

La MRAe souligne par ailleurs l'importance d'intégrer des mesures d'évitement et de réduction au sein des actions dès lors que des travaux peuvent présenter des impacts ou des perturbations pour les espèces floristiques et faunistiques. Il serait ainsi souhaitable que les actions concernant l'amélioration des performances énergétiques de l'habitat tiennent compte des périodes de

24 Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

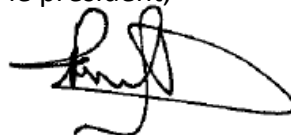
vulnérabilité de certaines espèces de faune, fonctions de leurs cycles biologiques respectifs selon que l'on parle d'oiseaux nicheurs ou de gîtes de chiroptères.

La MRAe recommande :

- ***d'affirmer avec plus d'ambition la volonté du territoire de s'engager dans une politique de réduction importante de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers en mettant en place une stratégie visant l'objectif « zéro artificialisation nette » à l'horizon 2050,***
- ***de bien diagnostiquer les enjeux liés à la trame verte et bleue et aux paysages remarquables pour ne pas porter atteinte à ces derniers par le biais de plantations inappropriées,***
- ***de préciser les périodes de plus forte vulnérabilité à prendre en compte pour les espèces faunistiques dans la mise en œuvre du plan d'actions.***

Nantes, le 15 décembre 2022

Pour la MRAe des Pays de la Loire,
le président,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Daniel Fauvre', written over a horizontal line.

Daniel Fauvre