



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale

Pays de la Loire

**Avis délibéré
sur le projet de plan climat air
et énergie territorial (PCAET)
des Sables-d'Olonne Agglomération (85)**

n° : PDL-2022-6583

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission régionale d'autorité environnementale des Pays de la Loire (MRAe) a délibéré par échanges électroniques comme convenu lors de sa réunion collégiale du 23 janvier 2023 pour l'avis sur le projet de plan climat air eau et énergie territorial (PCAET) des Sables-d'Olonne Agglomération (85).

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. Ont ainsi délibéré sur cet avis : Audrey Joly, Daniel Fauvre et Vincent Degrotte.

* *

La MRAe a été saisie par le président des Sables-d'Olonne Agglomération 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 23 novembre 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, ont été consultées par courriel de la DREAL le 1^{er} décembre 2022, l'agence régionale de santé dont la réponse du 16 janvier 2023 a été prise en compte et la préfecture maritime de l'Atlantique.

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 5 janvier 2023 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

Les Sables – d'Olonne Agglomération fait partie des territoires soumis à l'obligation d'élaborer un PCAET du fait de l'importance de leur population.

La diversité des actions projetées témoigne du travail accompli pour ce premier exercice et d'une volonté de mobilisation des acteurs. Toutefois, plusieurs objectifs stratégiques du projet de PCAET sont en retrait par rapport aux trajectoires définies aux échelles nationale et régionale pour contribuer à contenir le réchauffement climatique. La collectivité en fait état mais n'analyse pas que cela revient à reporter l'effort sur les autres territoires de la région, sans démontrer leur capacité à y répondre.

Le PCAET doit prendre en compte le futur SCoT dont l'arrêt de projet interviendra à brève échéance. Ce dernier devra préalablement avoir démontré qu'il respecte la capacité d'accueil du territoire ainsi que l'ensemble des normes et documents sectoriels qui lui sont applicables.

En particulier, l'absence de définition d'un cadre opérationnel (de type plan de mobilité) contribue à donner un caractère décousu aux actions projetées en matière de déplacements et de transport de marchandises, malgré le poids important de ces secteurs en matière de consommations d'énergie, d'émissions de GES et de polluants.

Les pièces du dossier sont dans l'ensemble structurées de façon claire, mais le rapport environnemental appelle des compléments pour enrichir et étayer l'analyse des impacts du projet de PCAET (y compris vis-a-vis des sites Natura 2000), au regard des enjeux particuliers du territoire de l'agglomération.

Enfin, l'élaboration du PCAET et la révision du SCoT étant, d'après le dossier, menées conjointement et avec l'assistance du même bureau d'études, une consultation concomitante de la MRAe et du public sur ces deux documents aurait présenté l'intérêt de pouvoir mesurer plus concrètement leur complémentarité.

Les autres recommandations formulées par la MRAe figurent dans le corps de l'avis.

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 (version non datée) dont la MRAe a été saisie le 23 novembre 2022 : diagnostic, stratégie, programme d'actions, outil de suivi, évaluation environnementale, bilan de la concertation et trois délibérations des 13 décembre 2019, 10 décembre 2020 et 6 octobre 2022.

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

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 coordination¹ 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* ».

Ils doivent, 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.

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.

L'adoption d'un PCAET est obligatoire pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plus de 20 000 habitants. L'élaboration du projet de

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.

PCAET a été initiée en décembre 2017⁴. Il a été validé par le conseil communautaire le 6 octobre 2022.

1.2 Contexte territorial

L'agglomération comprend 5 communes (l'Île-d'Olonne, Sainte-Foy, Saint-Mathurin, Vairé et la commune nouvelle des Sables-d'Olonne, née de la fusion des Sables-d'Olonne, d'Olonne-sur-Mer et du Château-d'Olonne). Elle est couverte par le SCoT du canton des Sables-d'Olonne approuvé le 20 février 2008, en cours de révision depuis 2015 et qui devrait intégrer désormais la commune de Saint-Mathurin.

L'agglomération compte 54 258 habitants (données INSEE 2019) sur un territoire d'environ 172 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 augmente régulièrement depuis 1968 (elle était de 31 215 habitants), mais à un rythme moindre qu'escompté par le SCoT en vigueur, qui visait 60 000 habitants dès 2020, population de Saint-Mathurin non comprise. Les résidences secondaires représentent 35,6 % des logements.

L'agglomération est desservie par deux gares ferroviaires et par le réseau routier départemental, raccordé à l'A 87. Elle accueille de nombreux hébergements touristiques, équipements (parmi lesquels un aérodrome et un port de pêche, de commerce et de plaisance comprenant des silos classés SEVESO seuil bas) ainsi que des activités artisanales, commerciales et primaires (notamment maraîchères, salicoles et piscicoles). Le dossier évoque la consommation de 180 à 325 hectares d'espaces naturels au cours des années 2010⁵ sans qu'une présentation claire ne permette d'analyser le bilan chiffré de ces consommations.



Territoire de la communauté d'agglomération (hors DPM) – document extrait du dossier

Le territoire de l'agglomération comporte principalement des plateaux, des vallées, des marais, un cordon dunaire boisé et un espace maritime. Comportant 21 km de côtes (9 km de dunes, 8 km de

4 D'après la délibération du 13 décembre 2019.

5 cf. pages 118 et 148 du programme d'actions.

falaises et une plage urbaine), il est en partie situé sous le niveau des plus hautes eaux marines et soumis à l'érosion marine. Il est couvert par un plan de prévention des risques naturels et par un atlas des zones inondables.

Les principaux cours d'eau présents sur le territoire de l'agglomération des Sables-d'Olonne sont l'Auzance et ses deux principaux affluents (la Ciboule et la Vertonne), ainsi que le Tanchet. Une petite partie du territoire, en limite avec la commune de Talmont-Saint-Hilaire, est située sur le bassin versant de la masse d'eau du Gai Chatenay et ses affluents. Le dossier rappelle que l'Auzance n'atteint pas le bon état chimique et que l'état écologique des masses d'eau du territoire est mauvais (Tanchet et Gai Chatenay) à médiocre (Auzance et Vertonne).

Le territoire comprend tout ou partie des espaces suivants, identifiés pour leurs enjeux environnementaux :

- site classé formé par la forêt d'Olonne et le havre de la Gachère ;
- sites Natura 2000 « Dunes, forêt et marais d'Olonne » (directives habitats et oiseaux), Marais de Talmont et zones littorales entre Les Sables et Jard » (directives habitats) et « secteur marin de l'Île d'Yeu » (directives oiseaux) ;
- arrêté de protection de biotope de l'Îleau de Champclou ;
- zone humide d'importance majeure d'Olonne et zones humides identifiées dans le cadre des inventaires locaux ;
- 12 zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I ;
- 3 ZNIEFF de type II ;
- 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 et patrimoniale importante, doublés d'un contexte de tension sur le foncier, ainsi que sur les ressources en eau.

1.3 Présentation du projet de PCAET

La stratégie du projet de PCAET de l'agglomération, établie à l'horizon 2050, est présentée par thématiques puis organisée autour des quatre axes stratégiques suivants, déclinés en 15 objectifs et 40 actions pour la période 2022-2028⁶ :

⁶L'année 2022 a volontairement été intégrée par la collectivité, compte tenu du fait que certaines actions sont déjà amorcées.



Conformément au cadre réglementaire, la stratégie est abordée 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. Les réflexions conduites en vue de l’engagement de ce premier cycle d’application du PCAET impulsent pour certaines thématiques et actions la réalisation à venir d’études et d’un plan sectoriel dédié (schéma directeur des énergies renouvelables, par exemple).

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 2016/2021/2026/2030 et 2050.

	2030		2050	
	Objectifs nationaux	Objectifs PCAET	Objectifs nationaux	Objectifs PCAET
Consommations d’énergie par rapport à 2012	– 20 %	– 11 %	– 50 %	– 36 % par rapport à 2016
Production d’énergies renouvelables / consommation	>= 33 %	6 %*	100 % de la production d’énergie bas carbone	19 %*
Émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990	– 40 %	– 8 %	– 83 % et neutralité carbone	– 38 % ⁷ par rapport à 2016

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

⁷ Les émissions de GES à l’horizon 2050 représenteraient ainsi 112 kTeqCO₂ par an.

* non comprise la consommation actuelle de bois énergie mais uniquement la production locale.

Malgré le constat de la sensibilité du territoire au changement climatique, le volet « stratégie d'adaptation » (p. 100 de la stratégie) recense les acteurs et leurs champs d'actions, sans véritablement présenter la stratégie du territoire et l'assortir d'objectifs clairs permettant de guider efficacement le programme d'actions vers cette ambition.

Les actions programmées sont échelonnées dans le temps selon le niveau de priorité de l'objectif à atteindre et la maturité des projets considérés, prolongeant et renforçant des actions existantes ou consistant en des actions nouvelles. Pour chacune d'entre elles, sont précisés : le contexte de l'action, les bénéfices écologiques attendus, les étapes et le calendrier prévisionnel de mise en œuvre, la structure pilote, les partenaires connus ou potentiels, le public cible, les moyens humains et financiers associés, les effets détectés dans le cadre de l'évaluation environnementale et les indicateurs de suivi pour évaluer l'avancement et l'efficacité des actions au regard des objectifs identifiés.

Ces bénéfices attendus prennent la forme d'une notation de 1 à 3 pour chacune des 8 thématiques environnementales retenues. Le choix d'attribuer au moins 1 point par thématique – soit un minimum de 8 points sur 24 par action, que ses effets soient faibles ou nuls – a pour effet de surestimer la somme des bénéfices écologiques par axe stratégique dans la suite du dossier.

L'absence de valeur cible des indicateurs de suivi est également problématique (cf. paragraphe 2.6 du présent avis). Le coût total du programme d'actions et de l'effort financier qu'il représente pour l'agglomération n'est pas nettement affiché. Quoique dans l'ensemble correctement renseigné, le budget estimatif semble erroné pour certaines actions. Par exemple, au titre des actions 17.1 et 17.2, il prévoit 30 000 euros répartis sur 6 ans pour les 2 années d'inventaires des haies censées coûter 10 000 euros. Inversement, les 100 000 euros de coût annuel pour les plantations et leur entretien sont évalués à 2 millions d'euros, soit une durée prévisible de 20 ans, inférieure à celle du PCAET et du « Plan forêt climat 2050 ».

La MRAe recommande :

- ***de mieux expliciter la stratégie d'adaptation au changement climatique de l'agglomération dans le volet dédié ;***
- ***de compléter les fiches actions par les objectifs chiffrés attendus afin d'apprécier la contribution de chacune d'entre elles à la réussite de la stratégie du PCAET.***

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 PCAET de l'agglomération identifiés par la MRAe sont :

- la sobriété énergétique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- l'adaptation du territoire au changement climatique, notamment en matière de risques naturels et de gestion des ressources en eau ;
- 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 pièces du dossier sont dans l'ensemble structurées de façon très claire, excepté les 44 premières pages du rapport environnemental : d'une part, celui-ci n'est pas immédiatement identifiable par le public, car dépourvu de page de garde et placé à la suite de la pièce « résumé non technique ». D'autre part, l'explication de l'objet du rapport environnemental, qui devrait figurer en début de volume, n'intervient qu'après la description de l'articulation du PCAET avec les autres plans et programmes ainsi que celle des solutions alternatives envisagées, suivie d'une synthèse de l'état initial de l'environnement et d'un nouveau chapitre d'explication des choix retenus, avant que ne débute enfin la description de l'état initial de l'environnement.

Par ailleurs, le rapport environnemental ne répond pas totalement aux exigences de l'article R.122-20 en matière de contenu et certains aspects et thématiques sont insuffisamment traités. Ces éléments seront précisés dans les parties à suivre.

Afin de ne pas fausser l'analyse en la fondant sur des références, pour partie obsolètes, les différentes pièces du dossier qui se réfèrent à des documents et objectifs cadres, évolutifs dans le temps, devraient systématiquement préciser la version prise en compte et sa date, en évitant des mentions vagues telles que le « dernier rapport du GIEC » ou « la SNBC ».

La MRAe recommande de faciliter l'identification du rapport environnemental et de sa finalité dans le dossier de consultation du public, en réorganisant ses premiers chapitres selon un ordre logique.

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

Le rapport environnemental doit comporter une présentation générale indiquant, de manière synthétique, 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 comporte simplement une présentation succincte du cadre réglementaire et des objectifs des PCAET et l'indication que le territoire, attractif, est exposé à des pressions environnementales et sociodémographiques. Le lecteur peut toutefois se référer à la stratégie pour trouver les éléments attendus concernant les objectifs de ce projet de PCAET.

Articulation avec les autres plans et programmes

Cette partie du rapport a vocation à présenter la manière dont le projet de PCAET assure sur son territoire la traduction des différents documents intégrateurs et/ou sectoriels, avec lesquels il doit être compatible⁸ ou qu'il doit prendre en compte.

Il s'agit notamment du SCoT en vigueur, du SRADDET de la région Pays de la Loire approuvé en février 2022⁹ qui est réputé prendre en compte la stratégie nationale bas carbone, du document

8 Cette notion implique non seulement de ne pas être en contradiction avec les orientations fondamentales de ces derniers, mais également de contribuer à leur réalisation.

9 Le SRADDET se substitue aux schémas sectoriels préexistants (schéma régional des carrières – SRC, schéma régional de cohérence

stratégique de façade (DSF) nord atlantique manche ouest¹⁰, 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, ainsi que du schéma d'aménagement et de gestion des eaux Auzance Vertonne. Cette liste est conséquente, dans la mesure où le SCoT en vigueur depuis 2008 ne garantit pas, du fait de sa relative ancienneté, la traduction de ces différents documents.

Il importe également de vérifier la cohérence du projet de PCAET 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 le schéma régionaux d'aménagement des forêts dunaires atlantiques et le schéma départemental des structures des exploitations de cultures marines.

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

L'analyse présentée tient insuffisamment compte des spécificités du territoire. Elle s'appuie par erreur (p. 16 du rapport) sur une représentation schématique des liens d'opposabilité entre les différents plans existants en région Île-de-France en 2018.

Dans un souci de cohérence, le rappel effectué des objectifs du SRADDET en matière d'adaptation au changement climatique ne devrait pas omettre les questions relatives à l'évolution du trait de côte et à l'accroissement de l'exposition aux risques.

Au lieu de porter sur les autres documents en vigueur, l'analyse traite du futur SCoT en cours de révision (par nature, non stabilisé et n'ayant pas fait l'objet à ce jour d'un processus d'évaluation environnementale, incluant un examen par la MRAe), du SRCAE 2014-2020, de l'ancien schéma départemental des carrières et des SDAGE et PGRI 2015-2021 du bassin Loire-Bretagne, désormais caducs.

Il est, par ailleurs, attendu de l'analyse qu'elle démontre, à chaque fois que cela est utile, le respect des dispositions des documents en vigueur, sans se limiter à un examen de leurs grandes orientations. Il importerait par exemple d'analyser si l'installation projetée de turbines pour expérimenter la production d'énergie hydraulique au niveau des écluses de la Gachère et de la rocade n'est pas susceptible d'aller à l'encontre des objectifs du DSF et/ou du SAGE Auzance-Vertonne.

L'élaboration du PCAET et la révision du SCoT étant, d'après le dossier, menées conjointement et avec l'assistance du même bureau d'études, une consultation concomitante de la MRAe et du public sur ces deux documents aurait présenté l'intérêt de pouvoir mesurer plus concrètement leur prise en compte mutuelle. Le choix d'arrêter le projet de PCAET, avant le projet de SCoT qu'il devra prendre en compte, n'est pas expliqué dans le dossier. Pour la même raison, l'élaboration du document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCoT n'a pas à être présentée comme une action et une dépense imputables au PCAET (cf. fiche 11).

écologique – SRCE et schéma régional du climat de l'air et de l'énergie – SRCAE).

¹⁰ Cf. article L.219-4 du code de l'environnement : en mer, jusqu'aux limites de la juridiction nationale, les plans, programmes, schémas et projets de travaux, d'ouvrages, d'aménagements, ainsi que les actes administratifs pris pour la gestion de l'espace marin, doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les objectifs et dispositions du document stratégique de façade. S'ils sont à terre et qu'ils ont une influence en mer, ils doivent prendre en compte les objectifs et dispositions du document stratégique de façade et ne peuvent ainsi s'en écarter que pour des motifs justifiés. Par exception, les SDAGE doivent être compatibles avec les objectifs environnementaux des DSF. Le DSF NAMO a été approuvé en plusieurs temps : approbation le 24 septembre 2019 de la situation de l'existant, de la vision pour la façade à l'horizon 2030 (partie 1), des objectifs stratégiques et de leurs indicateurs associés (partie 2) ; approbation le 18 novembre 2021 du dispositif de suivi (partie 3) ; approbation le 6 mai 2022 du plan d'actions (partie 4). Le littoral de la communauté d'agglomération des Sables – d'Olonne se situe dans le secteur 5 g du DSF : baie de Bourgneuf et littoral vendéen de la carte des vocations (Annexe 8 du DSF parties 1-2). Cela implique notamment la prise en compte des éléments du Document d'Orientations et de Gestion Durable des Granulats Marins (DOGGM) du DSF.

Conformément à l'article L.131-5 code de l'urbanisme, le PLUi devra être compatible avec le PCAET approuvé. À cet effet, le programme d'actions explicite ses attentes vis-à-vis du futur PLUi.

La MRAe rappelle l'obligation de présenter une description argumentée de l'articulation du PCAET avec les autres plans et programmes en vigueur.

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

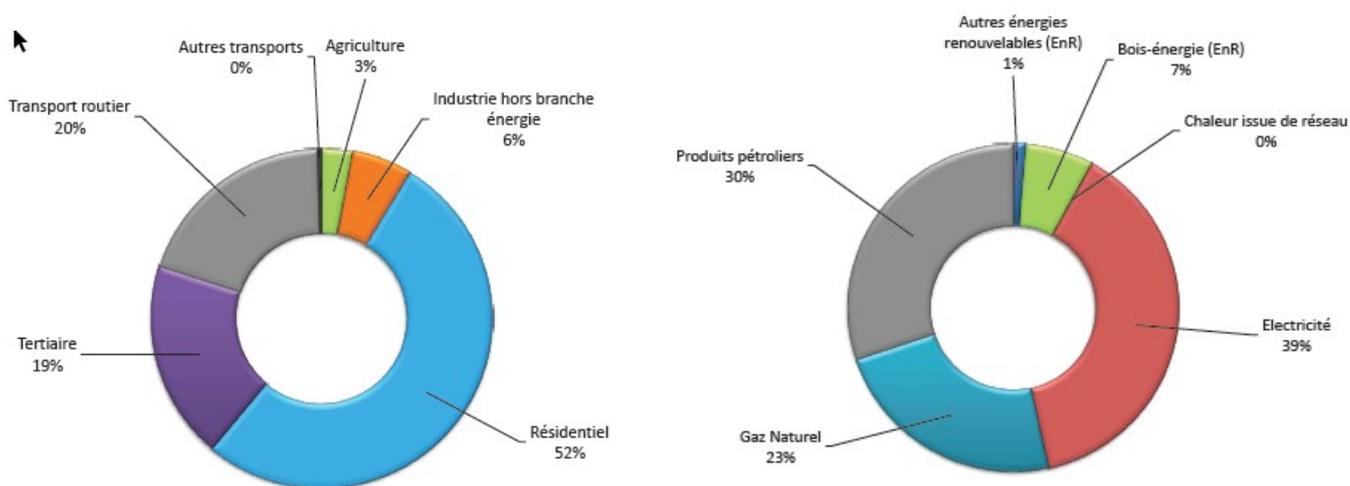
Le diagnostic des aspects liés à l'air, à l'énergie, aux réseaux et au climat constitue une pièce obligatoire du PCAET, tandis que l'analyse de l'état initial de l'environnement constitue une partie obligatoire de son rapport environnemental. Le contenu de ces deux documents présente donc des thématiques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

Diagnostic

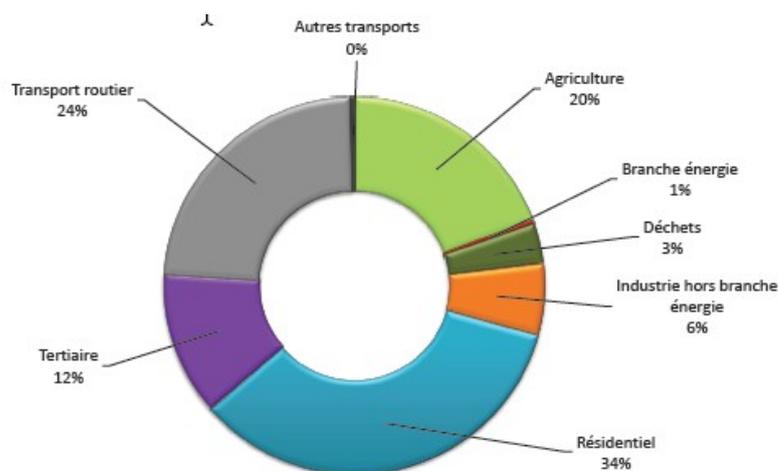
Le diagnostic relatif aux émissions de gaz à effets de serre (GES), aux consommations d'énergies, à la production d'énergies renouvelables et aux polluants atmosphériques est dans l'ensemble clair. Il s'appuie cependant sur les données disponibles de 2016 accessibles notamment depuis la base de données BASEMIS et n'est ni complété, ni actualisé par les données de l'Observatoire régional de l'énergie et du climat TEO-Pays de la Loire, connues pour l'année 2018. La MRAe attire l'attention sur l'importance pour la collectivité de s'assurer que l'évolution des sources et/ou méthodes de calcul retenues par les pouvoirs publics permettra des suivis aisés et fiables dans le temps, sans nécessiter des conversions potentiellement contraignantes des objectifs chiffrés.

Diverses indications figurant dans le dossier, y compris le diagnostic, aurait dû être actualisées. C'est par exemple le cas de l'avancement des projets qui y sont évoqués, avec des annonces à horizon 2019 demeurant présentées au futur en 2022.

Pour l'année 2016 la consommation d'énergie du territoire représentait un total de 848 GWh et sa répartition par secteur et par type d'énergie était la suivante :

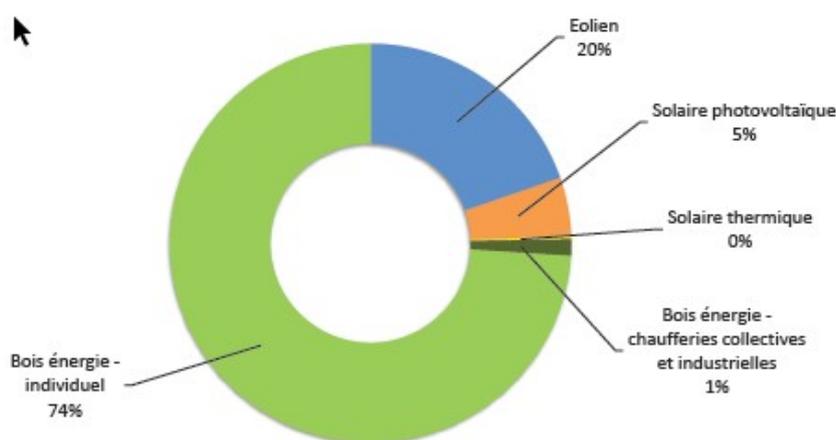


Les émissions de gaz à effet de serre (GES) sur le territoire ont été estimées à 181 kteqCO₂ pour l'année 2016, selon la répartition suivante par secteur :



L'agglomération se caractérise par une prédominance des espaces de cultures, de prairies de zones humides et de boisements. Les sols artificialisés représentent 17 % de sa superficie. Le capital carboné stocké représente 4 436 kteqCO₂ majoritairement détenu par les sols et, dans une moindre mesure, dans la biomasse et les produits du bois. Le bilan des flux entre ce qui est capté, principalement dans le cadre de la photosynthèse de l'accroissement forestier, et ce qui est soustrait du fait de l'artificialisation des sols et de leur changement d'usage, indique que le territoire stocke annuellement 11,7 kteqCO₂, soit 6 % de ses émissions annuelles. Autrement dit, la captation annuelle de carbone sur le territoire ne compense qu'une partie très limitée de ses émissions annuelles de gaz à effet de serre. Le diagnostic identifie différents leviers de réduction du déstockage et d'augmentation du stockage de carbone, mais ne quantifie pas le potentiel.

La production/consommation actuelle d'énergies renouvelables sur le territoire (intégrant des ressources externes pour le bois énergie et les biocarburants) est estimée à 75 GWh, soit 9 % de la consommation totale du territoire. L'écart assez notable vis-à-vis des données de 2018 disponibles sur le site TEO (93 GWh, soit 11 %) mériterait d'être expliqué.



EnR produites ou consommées sur l'agglomération en 2016 (source dossier)

Le potentiel maximal, estimé à 312 GWh, concerne majoritairement le solaire photovoltaïque, la méthanisation et le bois énergie. Le dossier s'appuie sur une étude « énergie renouvelable et de

récupération » (EnR&R) réalisée par le SyDEV¹¹ pour établir le gisement théorique maximal sur le territoire de l'agglomération. Le fait que celle-ci ne soit pas annexée au diagnostic prive le lecteur des éléments concrets de cette étude. Il est intéressant que la problématique du stockage d'énergie fasse l'objet d'un paragraphe dédié. Le tableau de synthèse des différents systèmes de stockage, tiré de l'étude réalisée par le SyDEV, ne permet cependant pas à un public non initié de s'approprier les technologies évoquées et la forme prise concrètement par ces différents systèmes de stockage.

Concernant la **qualité de l'air**, le diagnostic met notamment en évidence les sources, par secteur, des polluants atmosphériques à prendre en compte dans le PCAET et l'évolution des émissions de polluants entre 2008 et 2016, en baisse excepté celles d'ammoniac. Le diagnostic identifie les baisses imputables aux différents secteurs, mais ne précise pas conjointement les causes de ces évolutions. Il serait intéressant de disposer de ces informations afin de mieux cerner les marges de progression restantes. En l'absence de données locales, l'étude de la concentration en polluants atmosphériques repose quant à elle sur deux stations de mesures situées à plusieurs dizaines de kilomètres du territoire de l'agglomération.

Le diagnostic confirme la **vulnérabilité du territoire**, de sa population résidente et saisonnière ainsi que de ses activités économiques au changement climatique, y compris du fait des aléas liés à la mer tels que les surcotes et l'érosion ainsi que de l'entière dépendance de l'agglomération vis-à-vis des territoires voisins pour son alimentation en eau potable, avec une consommation (environ 3,3 millions de m³) répartie à la hausse au moins jusqu'en 2017, sans explication quant au fait de ne pas diffuser les données plus récentes de Vendée Eau.

Le monde de la pêche et de la plaisance ainsi que le milieu maritime professionnel sont très peu évoqués dans le PCAET alors que ces activités économiques représentent une part significative d'émissions de GES et de consommation d'énergie.

Les enjeux de santé face au changement climatique devraient également être abordés de manière transversale et davantage développés.

La MRAe recommande

- ***d'actualiser le diagnostic en tenant compte des données disponibles les plus récentes afin que le portrait du territoire soit le plus exact possible ;***
- ***d'annexer l'étude « énergie renouvelable et de récupération » (EnR&R) réalisée par le syndicat départemental de l'énergie ;***
- ***de développer l'analyse des activités maritimes ;***
- ***de développer l'analyse des enjeux sanitaires face au changement climatique.***

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.

L'analyse apporte globalement un niveau d'information adapté pour un PCAET, mais mériterait d'être approfondie sur certains points, évoqués ci-après et dans la partie 3 du présent avis.

11 Syndicat Départemental d'Énergie et d'équipement de Vendée.

Le dossier indique s'être appuyé sur les données disponibles, mais présente des éléments relativement anciens (entre 5 et 10 ans) en matière par exemple de conformité des stations d'épuration, d'état écologique des cours d'eau au regard des pesticides et de prélèvements d'eau sur le territoire, sans qu'une indisponibilité de données et d'informations plus récentes à la date d'arrêt du projet de PCAET puisse être mise en avant. A fortiori pour celles qui relèvent des champs de compétence de la collectivité et qui ont déjà donné lieu à autorisation, voire pour certaines à étude d'impact et à avis de l'autorité environnementale (exemple : la nouvelle station d'épuration de l'Île-d'Olonne).

La thématique des déplacements n'étant abordée dans le diagnostic qu'à travers le prisme des émissions de GES, des consommations d'énergies et des polluants atmosphériques, un diagnostic plus complet des déplacements et des transports aurait vocation à figurer dans l'état initial de l'environnement afin de disposer de repères sur la nature et les parts modales des déplacements, l'organisation des inter-modalités ou du stationnement,... pour pouvoir fixer des objectifs tangibles et adaptés dans le PCAET.

L'analyse paysagère comporte une référence intéressante à l'ancien littoral d'Olonne et à l'île Vertime, sans que les parties précédentes du rapport ne décrivent la manière dont s'est façonné le territoire que l'on connaît actuellement sous la forme des marais et du cordon dunaire. Une approche historique de la formation, de l'évolution et de l'occupation du territoire viendrait utilement éclairer le public sur sa sensibilité au changement climatique. Il serait aussi intéressant d'identifier plus spécifiquement les impacts potentiels sur les paysages du dérèglement climatique, d'autant que la qualité paysagère participe directement à l'attractivité du territoire.

La description de l'état initial de l'environnement présente le zonage réglementaire du PPRL, alors qu'elle a vocation à décrire les cartes d'aléas de submersion marine, pour renseigner sur les niveaux d'expositions aux risques. La mention des actions projetées dans le cadre du programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) labellisé en 2016, échu depuis fin 2022, devrait s'accompagner d'un état d'avancement de ces actions, identifiant ce qui a été réalisé et ce qui reste projeté.

Les enjeux environnementaux liés à l'espace maritime, y compris leur sensibilité aux nuisances sonores des différents trafics portuaire et activités maritimes, sont largement exclus de l'analyse¹². Les activités de granulats marins et de dragages maritimes devraient être évoquées (arrivages au port de matériaux issus des extractions de granulats de la concession du Payré notamment, réutilisation potentielle des matériaux issus des opérations de dragages portuaires).

Le dossier signale la présence d'un site classé mais omet de décrire les enjeux de protection spécifiques de ce site particulier. Il opère par ailleurs une confusion entre monuments inscrits et sites inscrits.

Sous ces réserves, le dossier hiérarchise les enjeux du territoire en tenant compte des dynamiques à l'œuvre et des incidences potentielles que peut induire un PCAET.

La MRAe recommande d'actualiser et de compléter la description de l'état initial de l'environnement.

¹² avec un défaut de prise en compte de la ZICO et du site Natura 2000 marin, du couloir de l'avifaune marine dans les continuités écologiques, du secteur écologique à enjeux environnementaux n°20 de la zone de vocation 5 g (annexe 8 du DSF parties 1-2), notamment des habitats biogéniques dont les hermelles (site de la Paracou,...), des habitats rocheux, sédimentaires, des zones fonctionnelles halieutiques (frayères, nourriceries) et de leurs écosystèmes marins, des colonies d'oiseaux marins, ainsi que les enjeux de la ZPS secteur Yeu, dont l'avifaune marine et particulièrement les Puffins des Baléares, des sites d'hivernage pour les oiseaux d'eau, des secteurs de concentration des poissons amphihalins (havre de la Gachère, port des Sables-d'Olonne...), de la bathymétrie des fonds marins.

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

Le rapport environnemental ne décrit pas véritablement les caractéristiques environnementales des zones susceptibles d'être touchées de façon notable par la mise en œuvre du PCAET. Il procède par grands types d'entités (ex : les marais) et donne quelques indications sous forme de focus sur quelques projets repris ou développés dans la stratégie, sans suffisamment exploiter les données existantes et issues des études déjà réalisées sur ces secteurs.

La MRAe recommande d'exploiter les données existantes issues des études déjà réalisées sur des secteurs susceptibles d'être touchés de façon notable par la mise en œuvre du PCAET.

2.3 Perspectives d'évolution du territoire sans PCAET, 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, par thématiques, la stratégie retenue avec plusieurs scénarios/hypothèses cadres :

- le scénario tendanciel créé par l'outil PROSPER, présenté comme « permettant d'estimer comment la consommation d'énergie, les émissions de gaz à effet de serre et les polluants atmosphériques évolueraient sans la mise en place d'actions de lutte contre le changement climatique ». Le scénario « au fil de l'eau » (ou scénario de référence, sans PCAET) exigé réglementairement a notamment vocation à évaluer les seuls effets de la mise en œuvre des normes et documents de planification de rang supérieur, dans le but d'identifier la plus-value attendue du PCAET par rapport à ce scénario (qui n'exclut pas la mise en place d'actions de lutte contre le changement climatique à d'autres niveaux que celui du PCAET) ;
- la trajectoire des consommations d'énergie, des émissions de gaz à effet de serre et des polluants atmosphériques à respecter sur l'agglomération pour se conformer aux objectifs nationaux et régionaux. Ce scénario intitulé « conforme aux objectifs nationaux et régionaux » semble manquer de l'étude des voies et moyens permettant de le mettre en œuvre et en fonction desquels l'agglomération aurait déterminé ses choix de développement ;
- la capacité théorique maximale de réduction des consommations et de production d'EnR sur le territoire à partir du scénario « Négawatt » ;
- le résultat d'un atelier de concertation organisé avec les élus, les agents et les partenaires du territoire suivant la méthode TEPOS (jeu regroupant les participants par groupes, selon des règles non précisées au dossier) dans le but d'identifier « les volontés et les priorités du territoire ».

Le rapport indique que ces différents scénarios et apports ont servi de base pour constituer le scénario retenu par les élus, qui a également fait l'objet d'échanges itératifs dans le cadre de l'évaluation environnementale.

Toutefois, la partie dédiée du rapport environnemental et la restitution de ces scénarios dans la stratégie ne permettent pas de comprendre sur quels critères concrets (financiers ou autres)

reparent les écarts observés vis-à-vis de la trajectoire à respecter pour se conformer aux objectifs nationaux et régionaux et du scénario « Négawatt » au-delà de l'indication du choix d'objectifs chiffrés atteignables, prenant en compte les contraintes locales et d'une graduation favorisant une adaptation des professionnels et une synergie du calendrier de réalisation des actions (par exemple entre la rénovation énergétique et la pose de photovoltaïque sur toiture).

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 justifier les choix réalisés dans les objectifs du PCAET 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 PCAET 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.

L'analyse des incidences de ce projet de PCAET est organisée suivant les thématiques environnementales supports de l'analyse (sols, eau, biodiversité, risques, nuisances et pollutions, énergie climat, paysage). Elle identifie d'abord, pour chacune d'entre elles, les incidences positives et négatives de la stratégie, notées de +9 à -9, puis les incidences positives et négatives, directes et indirectes, des actions. Le code couleur de la notation est expliqué, mais pas celui des paragraphes (bleu ou vert), ni le fait de ne pas systématiquement passer en revue la totalité des actions. De plus, le format des tableaux rend leur contenu difficile à interpréter.

Certains effets négatifs potentiels ont échappé à la vigilance des évaluateurs. C'est notamment le cas des consommations foncières et énergétiques générées par certains projets et des atteintes à la biodiversité susceptibles de résulter de projets de rénovation du bâti.

Le lien entre certaines actions et les impacts positifs mis en avant n'est pas évident à cerner.

Les impacts potentiels des projets en cours de réflexion sont étudiés de façon trop générique à ce stade pour démontrer l'acceptabilité de ces derniers, a fortiori quand leur localisation n'est pas précisément définie. Cela constitue néanmoins un premier niveau d'alerte, étant rappelé que le PCAET prévoit, à juste titre, d'étudier la faisabilité de certains projets, avant de décider de leur réalisation. Pour autant, la formulation de certaines prescriptions d'évitement ou de réduction des impacts potentiels introduit une certaine confusion dans le sens où le dossier n'analyse pas dans quelle mesure le respect du PCAET s'imposera aux projets opérationnels concernés.

En ce qui concerne le projet de centrale solaire sur les délaissés de l'aérodrome, la MRAe rappelle la présence d'enjeux naturalistes déjà pré-identifiés dans le cadre du projet d'optimisation de l'aérodrome porté par l'agglomération, ce qui ne permet pas à ce stade d'établir que ce site est propice à l'implantation d'un équipement supplémentaire.

L'article R.122-20 prévoit que soient exposées les « mesures prises » pour éviter, réduire ou compenser les effets dommageables du PCAET. Le rapport identifie des points de vigilance et comporte une liste de « mesures à mettre en œuvre » au sein de la stratégie puis du plan d'actions pour éviter, réduire ou accompagner leurs effets dommageables (aucune mesure de compensation n'étant jugée nécessaire). Le rapport environnemental fait état d'une démarche itérative avec la collectivité ayant conduit à améliorer la stratégie et les fiches actions, mais ne justifie pas de quelle

façon les mesures qu'il a définies sont transposées au sein de ces documents : les fiches actions comportent un cadre dédié au rappel des effets négatifs et positifs identifiés, tandis que les mesures d'évitement et de réduction et les mesures correctives n'y sont pas directement repérables.

Le rapport assimile de façon inappropriée la somme par thématique des incidences positives et négatives de la stratégie, avant définition des mesures, à l'incidence résiduelle de cette dernière. Or, les incidences positives d'une stratégie n'ont pas pour effet de supprimer ses incidences négatives et l'incidence résiduelle est celle qui persiste après mise en œuvre des mesures.

La MRAe recommande de compléter l'analyse des incidences du projet de PCAET en proposant notamment des indicateurs de suivi, 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 « Dunes, forêt et marais d'Olonne » (directives habitats et oiseaux), « Marais de Talmont et zones littorales entre Les Sables et Jard » (directives habitats) et « secteur marin de l'Île d'Yeu » (directives oiseaux).

L'analyse a vocation à identifier les incidences positives et négatives notables du projet de PCAET 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.

Seuls deux des trois sites Natura 2000 recensés sur le territoire font l'objet d'une présentation très succincte de leurs caractéristiques et de leurs documents d'objectifs. L'analyse des incidences recopie intégralement ces présentations, avant de souligner les effets bénéfiques attendus du PCAET, de rappeler une volonté de le faire contribuer à la maîtrise des pressions liées au tourisme (sur le seul site « Marais de Talmont et zones littorales entre Les Sables et Jard », sans expliquer pour quelles raisons) en favorisant un tourisme durable et d'indiquer, sans préciser à quels effets elles ont vocation à répondre, que « *les mesures proposées sont celles liées aux enjeux de biodiversité et dynamique écologique...* ». Le chapitre dédié auquel il est alors fait référence n'est pas clairement identifiable.

L'Ae rappelle que l'étude d'incidences Natura 2000 doit être conclusive : elle doit indiquer clairement et de manière argumentée si le projet de PCAET conduit ou non à des effets notables sur l'état de conservation d'habitats ou d'espèces d'intérêt communautaire des sites Natura 2000.

La MRAe recommande le cas échéant, de préciser et d'inscrire les mesures d'évitement et de réduction des impacts sur les sites Natura 2000 dans le descriptif de chaque action concernée.

2.6 Dispositif de suivi – critères indicateurs modalités

Le dispositif de suivi d'un PCAET 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 mais pour lesquels le PCAET ne prévoit curieusement pas d'indicateur de suivi.

De plus, les nombreux indicateurs « complémentaires » figurant dans le rapport d'évaluation environnementale ne répondent pas aux attentes rappelées au second tiret ci-dessus et doivent pour ce motif être redéfinis et/ou transférés vers les fiches actions correspondantes.

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

Il serait nécessaire, pour s'assurer de la bonne adéquation des actions projetées, de préciser des objectifs clairs à 3 et 6 ans pour apporter si besoin des correctifs au plan d'action dès le suivi à mi-parcours.

La MRAe rappelle l'obligation pour le rapport environnemental de déterminer des indicateurs conformes aux attentes définies à l'article R.122-20 du code de l'environnement.

La MRAe recommande de compléter les indicateurs de suivi de la mise en œuvre du PCAET pour les rendre plus opérationnels en précisant les valeurs initiales, les objectifs cibles, les fréquences de relevé ainsi que les responsables et les moyens du suivi, les mesures correctives éventuelles, et tout autre élément permettant de s'assurer de l'efficacité des actions envisagées.

2.7 Le résumé non technique et les méthodes

Le résumé non technique du rapport environnemental est rédigé en termes accessibles, mais ne synthétise pas l'ensemble des chapitres de ce dernier de façon aussi concrète qu'attendu. Bien que ce ne soit pas son rôle, il s'auto-délivre un satisfecit quant au travail réalisé. Cependant, le fait d'énumérer des effets positifs n'équivaut pas à démontrer que ceux-ci sont suffisants. Le résumé non technique élude ainsi le fait que le projet de PCAET ne s'aligne pas sur les objectifs nationaux et régionaux et que, ce faisant, le territoire de l'agglomération continuera de contribuer de façon non négligeable au changement climatique qu'il ambitionne de limiter.

Le dossier comporte un rappel du cadre de l'évaluation et de la méthode générale mise en œuvre durant l'élaboration du projet de PCAET. Les méthodes utilisées par thématiques sont mentionnées au fil du dossier. Le fait que le nom du bureau d'études intervenu pour la rédaction des fiches actions ne soit pas mentionné et que celui en charge de l'évaluation environnementale soit désigné sous une forme abrégée (« E.A.U ») ne permet pas d'identifier clairement les prestataires et les compétences mobilisées.

La MRAe recommande d'actualiser le résumé non technique en cohérence avec les compléments à apporter au rapport environnemental.

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

Le dossier expose un large panel d'actions d'importances diverses, déjà en cours 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 PCAET 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 par endroits).

La stratégie du projet de PCAET se fixe comme objectif une réduction de 38 % des émissions des GES à l'horizon 2050 par rapport à 2016. Cet effort de réduction des émissions de GES 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 PCAET met ainsi l'accent sur la réduction des émissions de GES du résidentiel et des transports, qui représentent à eux deux 58 % des émissions sur l'agglomération, suivie de l'agriculture (20 %).

En ce qui concerne le secteur résidentiel, le plan d'actions s'appuie prioritairement sur la rénovation thermique et le changement de systèmes de chauffage des résidences principales. Le territoire compte 16 000 résidences secondaires. Leur classe énergétique n'est pas connue. Une étude de cette catégorie d'habitation permettrait de connaître sa consommation énergétique et, le cas échéant, d'inciter les propriétaires à améliorer leur isolation ou leur type de chauffage.

La mobilité constitue un des sujets majeurs des PCAET compte tenu de la part des déplacements effectués au moyen d'une motorisation utilisant des énergies fossiles.

Les objectifs de réduction des émissions de GES du secteur des transports (et de ses émissions de polluants) fixés par l'agglomération sont très en retrait par rapport aux objectifs nationaux et régionaux. Le projet de PCAET prévoit d'augmenter les mobilités actives et l'usage des transports collectifs sans toutefois fixer d'objectif chiffré de réduction de la part modale des véhicules motorisés, bien que cela soit identifié comme un enjeu de l'action n°5. L'élaboration (non évoquée) d'un plan de mobilité serait l'occasion de donner un cadre cohérent aux actions envisagées et de les compléter en s'appuyant sur un diagnostic précis des mobilités, sur le territoire de l'agglomération et en lien avec les territoires limitrophes, intégrant le transport de marchandises (taux de remplissage, frêt ferroviaire et maritime, gestion du dernier kilomètre...) et les mobilités liées au tourisme et aux grands événements. Cela permettrait de mieux orienter le futur PLUi en matière notamment de hiérarchie des voies et de réattribution de l'espace aujourd'hui alloué à la circulation et au stationnement automobiles.

La MRAe recommande à la collectivité d'accorder une place plus importante à la maîtrise des émissions liées aux déplacements, notamment les 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 énergies renouvelables et de récupération 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 est estimée à 75 GWh, soit 9 % de la consommation totale du territoire, principalement issue du bois énergie (74 %), des deux parcs éoliens existants (20 %) et du solaire photovoltaïque (5 %).

Les objectifs retenus portent majoritairement sur le solaire photovoltaïque (en toiture, au sol et sur parkings), la méthanisation et le bois énergie. L'objectif établi dans la stratégie du PCAET est de porter la production d'EnR à 43 GWh en 2030 puis 103 GWh en 2050, représentant respectivement 6 et 19 % de la consommation d'énergie du territoire. La diminution apparente d'ici 2030 résulte du choix de la collectivité de ne compter que la capacité de production locale. Ainsi, ne sont pas compris dans ces objectifs : la consommation actuelle de bois énergie, dont la provenance n'est pas connue (56 GWh) ainsi que, par manque de données détaillées, l'hydrogène et les biocarburants proposés sur le territoire à partir de 2022. Le renforcement éventuel des deux parcs éoliens existants n'est pas non plus pris en compte dans l'estimation. La collectivité écarte la création d'un nouveau parc éolien à cause d'enjeux en matière de paysages, de milieux naturels et d'acceptabilité sociale. Concernant le bois énergie, la volonté mentionnée d'exploiter 25 % du gisement local ne correspond pas aux valeurs indiquées (exploitation de 18 GWh en 2050 sur un potentiel de 24 GWh).

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

La MRAe recommande de clarifier les objectifs de la collectivité concernant le développement local de la filière bois-énergie.

Consommations d'énergie

La collectivité prévoit de réduire de 36 % à l'horizon 2050 les consommations énergétiques comptabilisées en 2016 (848 GWh). Excepté pour le secteur des transports, le projet de PCAET ne respecte donc pas l'objectif national et régional de réduction de 50 % à l'échelle du territoire. La collectivité fait valoir que le niveau de consommation par habitant sera quasiment divisé par deux (8,3 contre 16,4 MWh/hab) en prenant en compte l'évolution démographique envisagée par la collectivité dans le cadre du futur SCoT (65 000 habitants en 2050 d'après la stratégie, soit 20 % de plus qu'en 2016).

Le document devra donc être complété pour cet indicateur afin que la trajectoire de la collectivité puisse être comparée à celle fixée par la PPE¹³.

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 est essentiel. Il permet de comptabiliser des captures de dioxyde de carbone grâce au stockage naturel de carbone 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 4 436 kteqCO₂ et le stockage annuel moyen à 11,7 kteqCO₂ à partir de données d'occupation des sols sur la période 2006 à 2016.

La stratégie affiche l'ambition de tendre vers la neutralité carbone, à la fois en réduisant les émissions de gaz à effet de serre et en augmentant la capacité de stockage du territoire par le biais

¹³La programmation pluri-annuelle de l'énergie prévoit une réduction de - 35 % en 2028 et - 50 % en 2050 par rapport à 2012.

de différentes actions (plan forêt climat 2050, végétalisation de la ville, gestion des espaces naturels côtiers et des marais, etc.), insuffisamment détaillées à ce stade pour qu'elle puisse chiffrer sa trajectoire de stockage du carbone à l'horizon 2050.

La révision en cours du SCoT et l'élaboration d'un PLUi devront être cohérentes avec l'ambition affichée en actionnant efficacement les leviers relevant de leurs champs de compétence, notamment en matière de maîtrise de la consommation d'espace et de l'artificialisation des sols au-delà de l'échéance du présent PCAET.

La MRAe recommande à la collectivité :

- **de se doter rapidement d'objectifs quantifiés en matière de stockage du carbone à l'horizon 2050,**
- **de pleinement intégrer les enjeux de séquestration du carbone par le sol dans les documents d'urbanisme à l'occasion de la révision du SCOT et de 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

Après avoir déjà observé l'augmentation de +23 cm entre 1901 et 2018, le dossier fait également état d'une érosion de 3 à 17 cm par an au Château-d'Olonne et d'un recul moyen de 40 cm à 1,30 m par an sur le littoral sablais. En l'état actue ldes connaissances, la MRAe relève que l'élévation du niveau des mers pourrait, à l'horizon 2100, osciller entre 50 cm et plus d'un mètre dans un scénario à forte émission de GES.

L'agglomération a fait l'objet d'un programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) labellisé en 2016, échu fin 2022. Elle est couverte depuis la même année par un plan de prévention des risques littoraux (PPRL).

La plus-value attendue du PCAET réside donc dans la définition d'actions complémentaires.

À ce stade, la stratégie et le plan d'actions sont orientés vers l'amélioration de la connaissance, le développement d'une culture du risque visant à réduire la vulnérabilité des personnes et activités, la « mise en œuvre » du PPRL et l'adoption d'un nouveau PAPI. Cette perspective devra amener la collectivité à questionner sa stratégie en matière de protection contre les submersions liées aux tempêtes ou à l'élévation du niveau moyen de la mer et sur son positionnement vis-à-vis des enjeux liés à l'érosion côtière.

La commune nouvelle des Sables d'Olonne n'ayant pas 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 PCAET n'envisage pas de stratégie de repli d'activités et de relocalisations de biens d'ici 2050 en cohérence avec l'identification dans le diagnostic du recul stratégique en tant qu'axe d'adaptation, excepté dans le secteur du Puits d'Enfer. Sur ce point, le dossier n'apporte pas de précisions sur la façon dont il est envisagé de tenir compte de l'avis de l'autorité environnementale nationale rendu en 2018¹⁴ sur le projet.

La MRAe rappelle par ailleurs que le PPRL encadre les possibilités d'urbanisation au regard des risques identifiés lors de son élaboration, indépendamment de l'existence d'un PCAET, et qu'il est

14 https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/190403_renaturation_dunes_olonne_85_delibere_cle58c341.pdf

bien du ressort de la collectivité de choisir d'urbaniser ou non des zones exposées à des aléas actuels ou futurs, quand bien même le PPRL le permet sous conditions.

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 à une analyse prospective qui mette en évidence les solutions de résilience envisageables à terme.

Ressource en eau

Sur le territoire français, l'eau potable est majoritairement issue du pompage en nappes, alors qu'en Vendée, elle provient à 90 % des eaux de surface, particulièrement sensibles à la sécheresse. Le dossier rappelle que l'eau potable consommée sur l'agglomération provient intégralement des territoires voisins (barrages de Sorin-Finfarine, du Graon et du Jaunay, avec une interconnexion en période estivale) et évoque un déficit cumulé sur la période 2025-2030 évalué à 8 millions de m³, sans préciser à quelle échelle territoriale.

La stratégie s'articule autour des objectifs suivants : réduire la consommation annuelle d'eau potable ; augmenter les volumes d'eau potable et non potable mobilisables, en réponse au déficit annoncé et pour assurer au mieux la satisfaction des différents usages de l'eau.

Le PCAET ne fixe pas d'objectif chiffré en ce qui concerne la réduction de la consommation annuelle d'eau potable sur l'agglomération.

Le projet de PCAET envisage parallèlement, au sein de l'action n°14, une réutilisation des eaux usées traitées par les stations d'épuration (STEP), soit pour la production d'eau potable (cf. Programme Jourdain), soit à des fins d'arrosage, d'irrigation ou de nettoyage.

Il est prévu dans le projet Jourdain (action 14.1) que l'usine d'affinage traite jusqu'à 1,5 million de mètres cubes d'eaux usées sur les 6 actuellement rejetées en mer. Au vu des indications contradictoires sur l'avancement du projet de démonstrateur dans les différentes pièces du projet de PCAET, la MRAe estime important de rappeler que ce projet n'est à ce jour pas autorisé et que le dossier examiné le 17 novembre 2022¹⁵ appelle des compléments. Le plan d'actions du PCAET prévoit également, dans la même fiche, de vérifier à partir de 2027 si la quantité et la qualité de l'eau sont suffisantes pour permettre une réutilisation à des fins d'irrigation pour l'agriculture et pour le remplissage d'un site déporté.

Le rapport environnemental identifie deux carrières arrivant en fin d'exploitation (carrières de la Mouzinière au Château-d'Olonne et de La Vrignaie à Vairé) dont le devenir est envisagé à travers du stockage d'eau répondant aux enjeux de disponibilité de cette ressource pour l'agriculture et les besoins domestiques. La MRAe relève néanmoins que la carrière de la Mouzinière a été autorisée pour 15 ans par arrêté préfectoral du 1^{er} février 2013 et que la carrière de la Vrignaie a été renouvelée pour 30 ans le 1^{er} avril 2022. La fiche action 14.2 vise un stockage d'eau potable au sein de la carrière de la Mouzinière pour la satisfaction des besoins en eau potable des entreprises et des agriculteurs. Le dossier ne précise pas la nature et le volume de ces besoins spécifiques en eau potable, quelle part ils représentent par rapport aux besoins en eau non potable de ces activités et comment le fait de réserver ces espaces de stockage à ces besoins spécifiques se traduirait en matière de réseaux d'adduction jusqu'à leurs usagers.

La fiche action 14.3 vise quant à elle l'évaluation des besoins en eau non potable en vue d'une étude de faisabilité de projets de réutilisation des eaux usées en sortie des stations d'épuration de l'agglomération avant rejet dans le milieu naturel. Le dossier ne précise pas si cette possibilité a

¹⁵https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pdl-2022-6426experimentationtransferteauxuseessablesolonne_jaunay_85_2022appdl82_validedf.pdf

été étudiée, tel que recommandé par la disposition 7A4 « Économiser l'eau par la réutilisation des eaux usées épurées » du SDAGE Loire-Bretagne alors en vigueur, dans le cadre du projet de station d'épuration de l'île-d'Olonne porté par l'agglomération, autorisé en 2021.

Ainsi, au regard des tensions relevées sur la ressource en eau à l'échelle du littoral¹⁶ et du département, et du constat d'une « absence de ressources en eau de grande capacité » rappelé dans le dossier, la mention selon laquelle « si la gestion quantitative de l'eau doit s'envisager dans une logique économe, les capacités importantes de la ressource sur lesquelles le territoire peut s'appuyer lui donnent une latitude relativement importante quant à la stratégie de développement qu'il souhaitera adopter » mérite d'être explicitée en précisant la nature et les volumes – en particulier d'eau potable – mobilisables auxquels il est fait allusion, à différentes échéances temporelles et en tenant compte de la satisfaction des besoins prévisibles des autres territoires.

La MRAe souligne l'importance de questionner dans les SCoT et PLUi en cours d'élaboration la soutenabilité des objectifs démographiques et économiques au regard de la capacité d'accueil du territoire, en complément de la diminution de la consommation annuelle d'eau potable et de l'accompagnement de pratiques agricoles plus économes en eau qui, tout en étant bénéfiques, risquent de ne pas constituer une solution suffisante à moyen terme.

La MRAe recommande :

- **de procéder à une première évaluation des conditions de faisabilité des aménagements projetés par le PCAET en matière de réutilisation et de stockage de l'eau,**
- **de questionner, dans le SCoT et dans le futur PLUi, la soutenabilité des objectifs démographiques et économiques au regard de la capacité d'accueil du territoire.**

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.

Le dossier comporte un rappel pour partie erroné des objectifs nationaux de réduction des émissions anthropiques de polluants atmosphériques pour les années 2020 à 2024, 2025 à 2029, et à partir de 2030 fixés en application de l'article L.222-9 du code de l'environnement. L'objectif national de réduction de l'ammoniac pour la période 2025-2029 n'est pas de -4 % tel qu'indiqué dans le dossier mais de -8 %. Par ailleurs, un arrêté du 8 décembre 2022 fixe de nouvelles mesures sectorielles pour améliorer la qualité de l'air en application du PREPA.

Trois polluants sont très présents sur le territoire : l'oxyde d'azote, l'ammoniac et les composés organiques volatils non méthaniques. Les polluants sont émis principalement par quatre secteurs (résidentiel, industrie, transport routier et agriculture). Les émissions de polluants diminuent depuis 2008, exceptées les émissions d'ammoniac qui stagnent. Vingt-cinq jours de dépassement du seuil d'ozone ont été enregistrés en Vendée. Le territoire sablais ne détient pas de station de mesure de la qualité de l'air, les données de concentration et d'émissions proviennent de modélisations numériques. La collectivité a adhéré à Air Pays de la Loire¹⁷ en 2021 ce qui devrait améliorer la connaissance locale de la qualité de l'air. La création d'un pollinarium et des mesures

¹⁶Suivant 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.

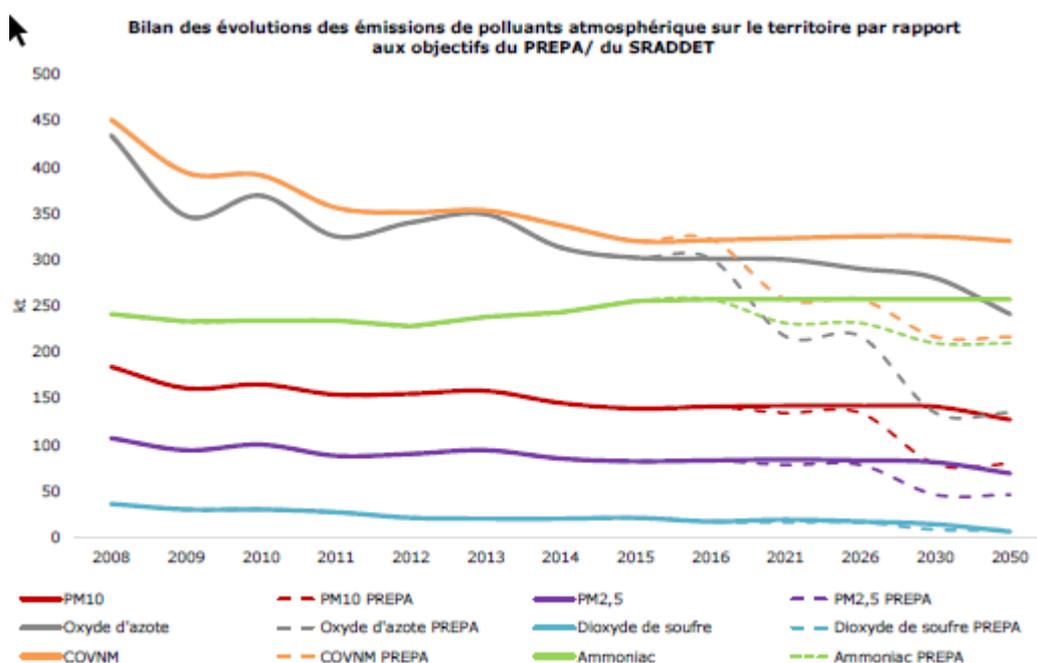
¹⁷Association agréée de surveillance de la qualité de l'air

pour améliorer la qualité de l'air dans les bâtiments sont également prévues.

La stratégie vise pour 2050 une réduction, par rapport à 2008, à hauteur de -44 % d'émissions d'oxyde d'azote (NOx), -31 % d'émissions de particules fines inférieures à 10 microns (PM10), -36 % d'émissions de particules fines inférieures à 2,5 microns (PM2,5), -39 % d'émissions de composés organiques volatils non méthaniques¹⁸, -83 % d'émissions de dioxyde de soufre (SO2) et une stabilisation des émissions d'ammoniac (NH3).

Excepté pour le dioxyde de soufre, ces objectifs ne respectent pas les objectifs nationaux visant à réduire drastiquement les émissions pour certains polluants, 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 d'ici 2050 par rapport à l'année de référence 2005.

La part de l'agriculture dans les émissions de PM 10 et d'ammoniac étant notable, il serait légitime que le projet de PCAET cherche à améliorer le bilan de cette branche d'activités.



Comparaison des objectifs de réduction des émissions de polluant atmosphériques retenus dans le PCAET par rapport à ceux du SRADEET et du PREPA (graphique extrait du dossier)

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

La MRAe recommande de compléter le PCAET par des actions visant à réduire les pollutions atmosphériques d'origine agricole en accompagnant les filières vers des modes de production plus durables et bas carbone.

¹⁸Mais seulement -29 % dans la délibération du 6 octobre 2022.

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 loi¹⁹, 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 évoque une orientation en ce sens du futur SCoT, parallèlement à la mise en œuvre d'actions visant à préserver, restaurer et/ou gérer de manière durable différents espaces naturels, agricoles et intra-urbains, en s'appuyant sur les outils déjà en place (CTeau, Natura 2000, espaces naturels sensibles, etc) et en étendant ces actions à d'autres secteurs.

Les différentes actions projetées, en matière notamment d'éclairage public, d'évolutions des pratiques agricoles et de séquestration du carbone (maintien des zones humides, replantation de haies, végétalisation des espaces urbanisés...) sont de nature à profiter aux habitats naturels et aux espèces.

Cependant, le projet de PCAET comporte à ce jour des inconnues, dans la mesure où les interventions concrètes sont subordonnées, pour ce premier cycle d'application de la stratégie établie sur près de 30 ans, à la conduite d'études et à l'élaboration de stratégies foncières et partenariales, guidées par les services écosystémiques que la nature rend aux acteurs du territoire.

Par ailleurs, l'absence d'examen préalable du projet de SCoT ne permet pas de vérifier dans quelle mesure le projet de PCAET s'articule avec la stratégie de modération de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers de la collectivité, et dans quelle mesure il contribuera à maîtriser la pression anthropique, liée à la volonté de renforcer l'attractivité touristique du territoire, malgré l'objectif affiché dans le diagnostic et la stratégie de préserver les milieux naturels et la biodiversité. La mise en place projetée d'une « charte pour un tourisme durable » à l'attention des professionnels du tourisme présentera une valeur ajoutée environnementale très modeste, si elle ne s'accompagne pas d'une limitation de l'offre et de la fréquentation touristique. Un bilan des plans de gestion des sites littoraux et des impacts sur les milieux naturels et la biodiversité de la fréquentation actuelle devrait constituer un préalable pour cerner les compléments éventuels pouvant être apportés. De plus, les moyens humains (0,1ETP) et les indicateurs (nombre de plan de gestion réalisés par an) ne paraissent pas pleinement adaptés.

La collectivité a prévu, dans un Plan Forêt Climat 2050 adopté en 2020, de « Planter, renouveler ou sauvegarder 1 million d'arbres d'ici 2050 ». Il s'agit de trois actions complémentaires mais différentes. Par exemple, l'examen des indicateurs de suivi ne permet pas de savoir si le décompte individualise les plantations effectuées dans le cadre de mesures compensatoires d'abattages. Selon le dossier, l'adoption du Plan Forêt Climat 2050 est intervenue avant que ses modalités de mise en œuvre soient précisées. C'est un des objectifs que se donne le PCAET. Au vu du site internet de la collectivité²⁰, l'enveloppe du plan est déjà définie plus précisément qu'indiqué dans le dossier. La MRAe invite la collectivité à conduire une première estimation des incidences potentielles du Plan Forêt Climat 2050 en se fondant sur le périmètre rendu public (identification

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

20 https://www.isoagglo.fr/media/carte_agglo_plan_foret_climat.pdf

de l'occupation des sols et des milieux situés dans son emprise et amenés à être modifiés, mesures projetées en cas de chevauchement de zones humides, déjà répertoriées ou non...) et à préciser les procédures environnementales nécessaires à sa mise en œuvre.

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 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 préserver les milieux naturels, en réduisant la pression touristique,***
- ***de conduire une première estimation des incidences du projet de Plan Forêt Climat 2050, fondée sur son périmètre rendu public, et de préciser les procédures environnementales nécessaires à la mise en œuvre de ce projet,***
- ***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 23 février 2023

Pour la MRAe des Pays de la Loire,
par délégation

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

Daniel Fauvre