



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale
de la région Nouvelle-Aquitaine
sur le plan climat air énergie territorial (PCAET)
du Thouarsais (Deux-Sèvres)**

n°MRAe 2019ANA 15

dossier PP-2018-7389

Porteur du Plan : communauté de communes du Thouarsais
Date de saisine de l'Autorité environnementale : 9 novembre 2018
Date de la contribution de l'Agence régionale de santé : 5 décembre 2018
Date de la consultation du Préfet de la Gironde : 12 novembre 2018

Préambule.

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

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

Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles internes à la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 6 février 2019 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

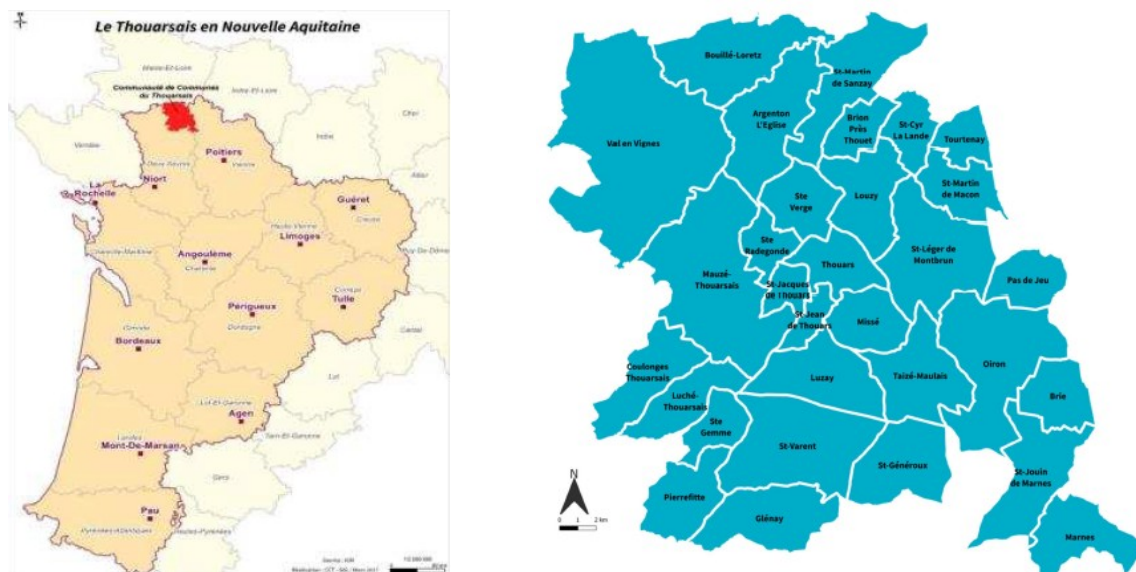
Étaient présents : Frédéric DUPIN, Hugues AYPHASSORHO, Gilles PERRON, Freddie-Jeanne RICHARD, Françoise BAZALGETTE.

Chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Étaient absents ou excusés : Thierry GALIBERT, Jessica MAKOWIAK.

I. Contexte général

Le plan climat air énergie territorial (PCAET) objet du présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAE), a été élaboré à l'échelle des 31 communes de la communauté de communes du Thouarsais (CCT). Ce territoire, qui compte une population permanente de 36 058 habitants (1^{er} janvier 2014), est situé au nord du département des Deux-Sèvres (voir figure ci-dessous). La population de la CCT étant supérieure à 20 000 habitants, la collectivité est dans l'obligation de réaliser un PCAET.



Source : PCAET du Thouarsais

Les PCAET sont les outils opérationnels de coordination de la transition énergétique dans les territoires. Définis aux articles L.229-26 et R.229-51 et suivants du Code de l'environnement, ils ont pour objet de fixer 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* ».

Les PCAET doivent être « pris en compte » par les plans locaux d'urbanisme (PLU). Ils doivent également, en cohérence avec les enjeux de leur territoire, traiter de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique, de la qualité de l'air, de la réduction des consommations d'énergie et du développement des énergies renouvelables. Ils ne doivent pas être conçus comme une juxtaposition de plans d'actions climat/air/énergie relatifs à différents secteurs d'activités, mais bien comme le support d'une dynamique territoriale traitant de façon intégrée ces thématiques.

Le projet de PCAET arrêté par le conseil communautaire du 6 novembre 2018 est soumis, dans le cadre du processus d'évaluation environnementale, à l'avis de l'Autorité environnementale, en application des articles L.122-4 et R.122-17 du Code de l'environnement.

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

Le PCAET du Thouarsais s'inscrit dans la continuité de l'engagement de ce territoire depuis 2015 dans une démarche visant à atteindre le niveau de territoire à énergie positive (TEPOS) à l'horizon 2050.

Il vise les objectifs suivants :

- Limiter l'impact du territoire sur le changement climatique ;
- Améliorer la qualité de l'air ;
- Adapter le territoire aux changements climatiques.

Dans ce cadre, la collectivité a travaillé en collaboration avec plus de 50 partenaires. Cette réflexion a conduit à la définition d'un programme de 45 actions réparties en six axes stratégiques et un ensemble d'indicateurs de suivi.

II. Analyse de l'évaluation environnementale

1. Structuration et lisibilité du document

Le dossier présenté est constitué de deux parties :

- Le dossier Plan Climat Air Energie Territorial (PCAET) contenant les parties suivantes : « Contexte, Diagnostic, Stratégie, Programme d'actions, Suivi et évaluation » ;
- Le dossier d'Évaluation Environnementale Stratégique (EES) qui correspond aux éléments du rapport environnemental attendus, décrits à l'article R.122-20 du Code de l'environnement.

L'EES présente notamment une analyse des forces, faiblesses, opportunités et menaces (analyse FFOM) et les tendances observées pour chaque thématique environnementale sous forme de tableau synthétique (page 26). Un état des lieux environnemental détaillé est conclu par un tableau de synthèse des enjeux environnementaux hiérarchisés (page 64). Le diagnostic du dossier PCAET permet d'obtenir des compléments d'information auquel le lecteur peut se reporter aisément par des renvois pertinents. **La Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) estime que cette présentation, logique, est de nature à faciliter la lecture du dossier et témoigne de la prise en compte des enjeux environnementaux dans la démarche d'élaboration du PCAET.**

2. Résumé non technique

Le résumé non technique présente la démarche adoptée pour l'élaboration du plan de manière très succincte (sur une page) et ne couvre pas l'ensemble des thématiques abordées dans le PCAET. En particulier, il ne permet pas de prendre connaissance des principaux enjeux environnementaux du territoire ni des incidences du plan sur l'environnement. **La MRAe rappelle que cette partie doit présenter de manière synthétique l'ensemble de la démarche du PCAET et de son évaluation environnementale et recommande de compléter le résumé non technique en conséquence. Par ailleurs, pour faciliter l'accès du public aux informations essentielles du dossier, le résumé non technique pourrait faire l'objet d'une pièce spécifique.**

3. Analyse de l'état initial de l'environnement

L'état initial est d'une bonne qualité générale. Seuls les aspects relatifs à la pollution atmosphérique appellent des demandes d'amélioration.

Les valeurs de concentration de polluants indiquées dans le tableau en page 22 du PCAET sont statiques et cette présentation ne permet pas de dégager les tendances actuelles en matière de pollution atmosphérique sur le territoire communautaire ou au niveau supra-communautaire. **La MRAE constate qu'une analyse des évolutions en matière de qualité de l'air permettrait de préciser l'enjeu de la pollution atmosphérique et de mieux argumenter les objectifs de réduction affichés en page 16 de l'EES.**

Par ailleurs, les problématiques spécifiques de santé humaine sont présentés dans le PCAET. La partie concernant « les effets sanitaires et environnementaux » (page 25) pourrait être complétée par une analyse des phénomènes allergiques. **La MRAe recommande de prendre en compte cette thématique en se référant si besoin à la bibliographie disponible¹.**

4. Plan d'actions

Le programme d'actions du Plan Climat Air Energie Territorial de la communauté de communes du Thouarsais s'articule autour de six axes stratégiques dans lesquels 45 actions (et non 44 comme récapitulé dans le document) ont été définies (pages 101 à 105 et fiches actions en fin de document). Il constitue la feuille de route Air Energie Climat du territoire pour les six prochaines années (2019-2024) :

Axe 1 – Un bâti économe en énergie et adapté au changement climatique (5 actions)

Axe 2 - Un mix énergétique renouvelable, puissant et citoyen (11 actions)

Axe 3 - Un développement économique accentué par la transition énergétique (4 actions)

Axe 4 - Un territoire adapté aux changements climatiques (10 actions)

Axe 5 - Une mobilité durable adaptée au milieu rural (9 actions)

Axe 6 - Des Thouarsais engagés au quotidien dans la transition énergétique (6 actions)

¹ Les phénomènes allergiques auraient doublé en dix ans d'après le réseau national de surveillance aérobiologique (RNSA). Le site du RNSA <http://www.pollens.fr/accueil.php> peut fournir des données utiles à ce sujet.

Le dossier restitue le travail de co-construction du plan (page 23 du PCAET) et le niveau de prise en compte, pour chaque thématique environnementale, des propositions formulées dans le cadre de l'EES (tableau 27, pages 68 à 77). Le programme d'actions fait apparaître une maîtrise d'ouvrage diversifiée (collectivités, gestionnaires de réseaux, chambres consulaires, associations) et l'implication de multiples partenaires (établissements publics, citoyens, entreprises). **La MRAe souligne que la forte mobilisation des acteurs du territoire et la prise en compte des enjeux environnementaux contribuent à la richesse et à l'efficacité de la démarche du PCAET.**

Les fiches du plan d'actions s'appuient sur une analyse du potentiel de développement du territoire, notamment dans le domaine des énergies renouvelables. La plupart des fiches indiquent les moyens consacrés à chaque action. Quelques-unes sont incomplètes. Par exemple, la fiche 3.3 n'indique pas les moyens mobilisés pour le développement de nouvelles filières agricoles et les fiches 4.1 à 4.6 et 5.5 à 5.9 ne précisent pas les financements possibles. **La MRAe recommande de compléter ces fiches. Pour les cas où des éléments de connaissance ne sont pas disponibles, la MRAe recommande d'indiquer dans le programme d'actions les outils ou leviers spécifiques prévus pour obtenir les données manquantes.**

Le dossier indique en page 3 du PCAET que la collectivité a déjà initié un certain nombre d'actions, notamment dans le domaine des énergies renouvelables². De fait, implicitement, certaines parties du programme d'actions apparaissent plus avancées que d'autres, notamment les actions contenues dans l'axe 2 « Un mix énergétique renouvelable, puissant et citoyen », et en particulier la fiche action 2.1 « Développer des projets territoriaux d'énergie renouvelables ». Or, en l'absence de phasage dans le temps du plan d'actions et de son financement, le dossier ne permet pas d'appréhender aisément les priorités dégagées. **La MRAe recommande de hiérarchiser et de prioriser les fiches-actions au regard des moyens à mobiliser et de la contribution du plan aux objectifs. Un programme d'actions resserré dans le temps autour des fiches-actions contribuant directement ou en tant que « leviers » à l'atteinte des objectifs du PCAET améliorerait la lisibilité du projet.**

5. Suivi du PCAET

Des indicateurs de suivi du plan sont décrits dans l'EES et déclinés dans les fiches action du PCAET.

L'EES comprend un tableau d'indicateurs territoriaux (Chapitre 8 « Présentation du dispositif de suivi » pages 111 à 114), en correspondance avec le programme d'actions et les objectifs directs du PCAET (développement des énergies renouvelables, réduction des polluants atmosphériques, stockage du carbone, etc.). Ces indicateurs, nombreux, semblent redondants et pourraient être regroupés pour plus de lisibilité. **La MRAe recommande afin de donner un aperçu plus lisible de l'évolution du territoire sur les thématiques principales du PCAET, de simplifier le tableau proposé et de distinguer indicateurs de moyens et indicateurs de résultats.**

Les indicateurs rappelés dans les fiches action du PCAET ne correspondent pas totalement aux indicateurs listés dans l'EES. Par exemple les indicateurs pour la fiche 4.8 « développer de nouvelles pratiques culturelles adaptées au changement climatique » font référence au stockage de CO₂ alors que l'EES pour cette action retient un indicateur de suivi des émissions de NH₃ qui est un polluant atmosphérique et non reconnu comme un gaz à effet de serre. **La MRAe recommande, pour faciliter le suivi du PCAET, de s'assurer de la correspondance des indicateurs entre les fiches action et le tableau d'indicateur de l'EES.**

Les indicateurs sont parfois très techniques. Certains nécessitent probablement un travail de co-construction impliquant des partenaires ressources (par exemple le suivi de la quantité de produits phytosanitaires consommée par an). L'EES pourrait apporter davantage de précisions sur le choix des indicateurs et leur disponibilité. **La MRAe recommande de préciser la méthode retenue pour élaborer les indicateurs et pour collecter les données dans le cadre du suivi du PCAET.**

2 Le PCAET cite en page 3 les exemples de la couverture, dans les années 1980, de la piscine de Saint-Varent en panneaux solaires thermiques, la réalisation, au début des années 2000, d'un réseau de chaleur bois desservant les bâtiments publics et le projet en phase d'étude TIPER (Technologie Innovante pour la Production d'Énergies Renouvelables), qui concerne spécifiquement l'implantation d'unités de production d'énergies renouvelables sur un ancien site militaire.

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

1. Gouvernance

La gouvernance pour le suivi et l'évaluation du PCAET est clairement détaillée page 105 : la communauté de communes du Thouarsais s'est dotée dès 2015 d'un comité de pilotage transversal et d'un comité technique qui coordonnent les projets qui peuvent être complétés par des groupes de travail thématiques regroupant chefs de service de la collectivité et partenaires extérieurs. Toutefois la composition du comité technique n'est pas précisée. **La MRAe recommande de compléter le dossier de manière à mieux appréhender le fonctionnement des instances.**

Les objectifs par secteur d'activité sont détaillés à partir de la page 91. Le niveau d'ambition global du PCAET est très élevé avec, à l'horizon 2030, un objectif de réduction de 27 % des consommations énergétiques par rapport à 2015 et une part des énergies renouvelables à 96 % (page 117 de l'EES) de la consommation d'énergie finale³ puis 100 % en 2050. La MRAe constate cependant que, l'objectif relatif aux bâtiments tertiaires est inférieur aux objectifs fixés par la loi Elan⁴,

Cette forte ambition s'appuie sur des leviers matériels et humains détaillés précisément dans les fiches actions. La dynamique engagée dans le cadre de la démarche TEPOS et le caractère concret de la répartition des fiches actions au sein des axes rendent également convaincant le niveau d'ambition affiché. Le resserrement des indicateurs recommandé plus avant dans le présent avis (point 2-6) pourrait être conçu également comme un outil au service du pilotage de ce programme pour en améliorer l'efficacité.

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

Le diagnostic couvre l'ensemble des champs attendus du PCAET. Il expose un bilan détaillé des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre. L'étude de vulnérabilité du territoire au changement climatique identifie clairement la ressource en eau comme un enjeu fort du territoire (page 77 du PCAET). Toutefois l'état des masses d'eau pourrait être indiqué de manière à améliorer la prise en compte de cet enjeu. **La MRAe recommande de compléter le diagnostic par des informations sur la ressource en eau spécifique au territoire du PCAET, en explicitant notamment les états quantitatif et qualitatif des nappes mobilisées, l'évolution récente des consommations et les secteurs et les concurrences d'usage potentiellement identifiés.**

3. Impact des actions sur l'environnement et mesures envisagées

Le chapitre 7 « Exposé des effets notables résiduels de la mise en œuvre du PCAET sur le territoire » présente une analyse des impacts pour chaque axe et chaque thématique environnementale, sous forme de tableau synthétique (pages 78 et suivantes de l'EES). L'analyse aboutit, page 85, à l'établissement d'un profil environnemental du PCAET. L'absence de commentaire accompagnant ces tableaux rend leur interprétation assez complexe, ces derniers ne donnant pas d'explication du niveau d'impact retenu pour chaque thématique. **La MRAe recommande de compléter les explications relatives aux incidences du plan sur l'environnement.**

Le dossier présente de manière détaillée l'« évaluation des incidences sur les sites Natura 2000 » (pages 89 et suivantes de l'EES) requise par les textes de loi . Sans atteindre ce niveau de précision, l'analyse des impacts potentiels sur la biodiversité est abordée de façon plus générale par un croisement avec les continuités écologiques et leurs grandes caractéristiques (pages 97 et suivantes).

L'impact potentiel d'artificialisation des sols non négligeable et/ou d'atteinte aux continuités écologiques, voire aux enjeux Natura 2000, suite au développement souhaité des énergies renouvelables⁵, clairement identifié comme générant le plus de risques pour l'environnement et donne lieu à des recommandations de mesures d'évitement-réduction d'impacts relativement détaillées, concernant notamment les règles d'implantation de ces projets (allant de l'exclusion de certains secteurs ou portions de territoire jusqu'à des recommandations plus précises, ce niveau de recommandation concernant par ailleurs l'ensemble des projets résultant du plan d'actions susceptibles de générer des impacts sur la biodiversité). Les mesures

3 Hors matière première énergétique

4 La loi Elan n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, fixe pour le secteur tertiaire un objectif de réduction de la consommation énergétique de 40 % à l'horizon 2030, pour 31 % indiqués dans le PCAET de la CCT (page 93).

5 Les quatre parcs éoliens existants assurent 66 % des consommations électriques par des productions renouvelables dans le Thouarsais. S'agissant de l'énergie solaire, deux parcs solaires ont été réalisés sur un ancien site militaires et la collectivité souhaite exploiter au maximum le potentiel disponible en toiture tant pour la production d'électricité que de chaleur (pages 68 et 69 du PCAET)

exposées dans le dossier témoignent par conséquent d'une bonne prise en compte des enjeux relatifs à Natura 2000.

Cependant, le PCAET pourrait manquer partiellement son but de ce point de vue (synthèse 7.4.6 page 110) en ciblant le dispositif d'évitement réduction des impacts sur les projets sans préciser la traduction possible dans les documents d'urbanisme sur lesquels s'exerce le véritable levier d'action du PCAET. De plus, le dispositif d'évitement-réduction d'impact du PCAET n'apparaît que de façon succincte dans le descriptif de l'action) au niveau des fiches actions et le dossier ne permet pas de comparaison entre les objectifs de ce dispositif et les documents d'urbanisme en vigueur. À l'inverse, d'autres dispositions du plan participant aux mêmes objectifs sont susceptibles, selon le poids qui leur est donné, de générer des économies de consommation d'espaces et d'érosion de la biodiversité.

La MRAe recommande d'une part de faire apparaître les dispositions d'évitement-réduction plus clairement dans les fiches-actions (au même niveau que les indicateurs), et d'autre part d'apporter des éléments (objectifs et indicateurs) permettant d'évaluer les incidences positives ou négatives du plan sur la consommation d'espaces (agricole, naturel et forestier) et les continuités écologiques.

Cette analyse permettrait par ailleurs de valoriser de ce point de vue certaines actions du PCAET telles que l'incitation à la mise en œuvre de panneaux solaires en toiture (fiche 2.6), l'installation d'équipement d'énergie renouvelable dans un ancien site militaire en reconversion (fiche 2.1) ou encore les dispositions visant à la mobilité et aux dispositions constructives permettant de réduire la consommation énergétique.

Pour mieux appréhender l'efficacité du dispositif général d'évitement réduction d'impact, et plus particulièrement la dynamique de la ressource « sols » dans le cadre du PCAET il pourrait être envisagé une action spécifique dans le cadre de l'axe 6 ou de l'axe 4 (action relative à la thématique de la consommation d'espace dans les documents d'urbanisme)

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

Le plan climat air énergie territorial (PCAET) du Thouarsais donne un cadre d'intervention à l'horizon 2024 et s'inscrit en cohérence avec l'engagement de la collectivité, en 2015, d'atteindre le statut de Territoire à énergie positive (TEPOS) à l'horizon 2050. Le niveau d'ambitions de ce PCAET est élevé, mais réaliste au regard de la dynamique engagée et du programme d'actions exposé.

Sous un pilotage fort de la communauté de communes du Thouarsais, et en concertation avec les acteurs du territoire, il devrait permettre la consolidation de dynamiques territoriales favorables à une diminution des consommations d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre, couplée à une augmentation de la production d'énergies renouvelables.

Le programme proposé contient un ensemble d'actions cohérent qui devrait concourir à l'atteinte des objectifs fixés. Leur hiérarchisation et leur priorisation en fonction des moyens mobilisables et des leviers identifiés renforcerait sa visibilité et l'efficacité du pilotage. La MRAe, tout en soulignant la qualité des documents fournis, et le fort degré de concertation engagé pour l'élaboration du PCAET, recommande de compléter le résumé non technique par les précisions mentionnées dans l'avis.

Concernant le diagnostic, les principales recommandations de la MRAe portent sur l'intégration de données complémentaires permettant de tenir compte des spécificités du territoire, notamment l'évolution de la qualité de l'air et la ressource en eau.

Par ailleurs, le dispositif d'évitement-réduction d'impact du plan devrait être plus affirmé dans le cadre des actions et donner lieu à un suivi. Le dossier pourrait en particulier de ce point de vue développer la thématique de la consommation d'espaces et la préservation de la biodiversité, en synergie avec les documents d'urbanisme à l'œuvre sur le territoire.

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

Le président de la MRAe
Nouvelle-Aquitaine

Signé

Frédéric DUPIN