



Mission régionale d'autorité environnementale

Bretagne

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

n° 2021-009039

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de Bretagne a délibéré le 2 septembre 2021 pour l'avis sur le plan climat-air-énergie territorial de Guingamp Paimpol Agglomération (22).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Chantal Gascuel, Alain Even, Jean-Pierre Thibault, Philippe Viroulaud.

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

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Bretagne a été saisie par la communauté d'agglomération de Guingamp et Paimpol pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 10 juin 2021.

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

Conformément aux dispositions de ce même article R. 122-21, la DREAL de Bretagne agissant pour le compte de la MRAe a consulté par courriel du 11 juin 2021 l'agence régionale de santé de Bretagne (ARS), ainsi que le préfet des Côtes d'Armor. La MRAe a pris connaissance de l'avis de l'ARS du 29 juin 2021.

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

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

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

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

Synthèse de l'avis

Guingamp-Paimpol Agglomération, située entre Saint-Brieuc, Lannion et Carhaix, est un établissement public de coopération intercommunal (EPCI) qui se compose de 57 communes et compte près de 74 000 habitants, avec une forte proportion de personnes âgées. Le tissu urbain, structuré par Paimpol et Guingamp (pôle principal caractérisé par un niveau de revenu des ménages inférieur à la moyenne régionale), est constitué de nombreux bourgs, situation générant un fort usage de la voiture. Le territoire, sous climat océanique, rural et à forte densité d'exploitations agricoles, est littoral au nord-est (avec un fort afflux estival), davantage bocager au sud (partie amont de plusieurs bassins-versants), le tiers nord étant davantage marqué par l'activité maraîchère. Le littoral et la vallée du Trieux sont concernés par différents risques (érosion côtière, submersion, inondation par crues). Les émissions de gaz à effet de serre par habitant est supérieure de 32,5 % à la moyenne régionale. Cette situation peut s'expliquer par l'impact du secteur résidentiel, du transport et de l'agriculture sur ces émissions (86 % au total pour ces 3 secteurs).

Le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) de l'agglomération fixe des objectifs à différentes échéances, notamment celles de 2030 et 2050. Conformément à l'article R. 229-51 du code de l'environnement, ce plan-programme comprend un diagnostic, un document stratégique, un plan d'actions et un rapport environnemental incluant le dispositif de suivi.

Les principales ambitions du document sont qu'en 2030, le territoire :

- s'inscrive dans une perspective post-carbone avec une réduction de 33 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 2012 ;
- accélère la transition énergétique avec une réduction d'au moins 17 % des consommations d'énergie du territoire par rapport à 2012 et une production d'énergies renouvelables locales représentant a minima 35 % des consommations ;
- lutte contre la pollution atmosphérique avec une réduction des émissions, par rapport à 2014, de l'ordre du quart pour les oxydes d'azote et l'ammoniac, de 19 % pour les particules très fines et de 13 % pour le dioxyde de soufre et les composés organiques volatils non méthaniques.

Les enjeux environnementaux du PCAET identifiés par l'autorité environnementale sont liés, d'une part, à l'objet même du plan :

- la réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- la sobriété énergétique et le développement des énergies renouvelables ;
- la réduction de la pollution atmosphérique ;

et, d'autre part, aux incidences positives ou négatives de la mise en œuvre du plan sur d'autres dimensions de l'environnement (biodiversité et paysage) et à celles liées à l'adaptation du territoire au changement climatique (risques naturels, ressource en eau, santé).

Le dossier présente une première approche intéressante qui reflète un important travail d'échange, de réflexion et d'analyse. Les liens entre objectifs, stratégie et actions ont été particulièrement travaillés. Le projet mérite toutefois d'être amélioré par l'ajout de leviers d'actions ou l'explicitation de ceux qui sont identifiés. En effet, la justification des choix ayant mené à la stratégie et au plan d'actions, fondamentale dans la démarche d'évaluation environnementale, est trop sommaire pour démontrer la pertinence environnementale du projet de PCAET au regard des enjeux identifiés. La démarche est aussi handicapée par une vision incomplète des incidences possibles de l'application du plan, évacuant celles qui proviendraient de son manque de réussite ou d'efficacité.

De fait, au-delà de l'intérêt et du caractère directement opérationnel de certaines actions prévues dans le cadre du PCAET et de la définition d'objectifs détaillés à différentes échéances (2026, 2030, 2050) le

dossier ne démontre pas complètement la capacité du plan d'actions à atteindre les objectifs fixés : celle-ci suppose en effet l'implication continue de l'ensemble des ménages et de la profession agricole. En outre, des obstacles au développement des énergies renouvelables sont probables.

Le risque d'inefficacité du plan pourra se traduire par des impacts notables pour la biodiversité, le paysage, la santé, la ressource en eau et l'évolution des risques naturels. Il conviendra notamment de mettre en relief la préservation des continuités écologiques y compris son adaptation au climat futur et ceci dans le contexte d'un essor de l'éolien. Le PCAET devrait aussi se pencher davantage sur les conséquences du changement climatique, notamment vis-à-vis de la ressource en eau.

Enfin, le dispositif de suivi tel qu'il est présenté dans le plan demande à être consolidé de façon à prendre en compte l'évolution du territoire notamment sous l'angle du climat, de la qualité de l'air ainsi que des incidences de la mise en œuvre du plan.

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

Sommaire

1. Contexte, projet de PCAET et enjeux environnementaux.....	6
1.1 Contexte et présentation du territoire.....	6
1.2 Présentation du projet de PCAET.....	8
1.3 Principaux enjeux identifiés par l'Ae.....	9
2. Qualité de l'évaluation environnementale.....	9
2.1 Qualité formelle du dossier.....	9
2.2 Diagnostic territorial et état initial de l'environnement.....	10
2.3 Choix réalisés durant l'élaboration du PCAET.....	10
2.3.1. Scénario tendanciel et scénarios alternatifs – justification des choix.....	10
2.3.2. Articulation avec les autres plans et programmes.....	11
2.3.3. Plan d'actions et articulation entre les différents volets du PCAET.....	12
2.3.4. Analyse des incidences induites par la mise en œuvre du plan.....	12
2.4 Évaluation des incidences Natura 2000.....	13
2.5 Animation du PCAET et suivi.....	13
3. Effets attendus du plan au regard des enjeux concernés.....	14
3.1 Qualité de l'air.....	14
3.2 Émissions de GES et stockage de carbone.....	14
3.3 Énergie.....	15
3.4 Biodiversité et paysage.....	16
3.5 Adaptation au changement climatique.....	17

Avis

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

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

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

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

1. Contexte, projet de PCAET et enjeux environnementaux

1.1 Contexte et présentation du territoire

Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI), la communauté d'agglomération de Guingamp-Paimpol, issue de la fusion de plusieurs intercommunalités préexistantes, regroupe 57 communes depuis 2017. Situé au nord-ouest du département des Côtes-d'Armor, le territoire s'étend sur 1 107 km² et accueille 73 464 personnes (INSEE, 2018). Guingamp-Paimpol Agglomération présente un maillage urbain assez bien réparti, notamment structuré par la centralité que constitue Guingamp et par celle de Paimpol, commune littorale. Guingamp est au centre d'un réseau routier en étoile. La voie ferrée relie le nord au sud de l'intercommunalité, traversée aussi d'est en ouest par la RN 12 à 4 voies. Le territoire dispose d'une offre de bus, de cars et de navettes à la demande.

Le paysage de l'agglomération présente de forts contrastes, d'un littoral découpé aux reliefs de l'Argoat. La côte peut être sujette à des proliférations d'algues vertes du fait de l'importance des exploitations agricoles et des épandages. Cela se traduit par un état dégradé des masses d'eaux superficielles dans la partie nord du territoire. Le littoral, qui présente la plus forte production ostréicole du nord de la Bretagne, est aussi localement concerné par un risque de submersion et affecté par l'érosion. La vallée du Trieux est concernée par un risque d'inondation, qui affecte le territoire de nombreuses communes (4 PPRI³ sont en place). Les structures agricoles sont davantage bocagères dans le sud alors que le nord comporte de nombreuses exploitations maraîchères consommatrices d'énergie. La côte, le réseau hydrographique et le maillage de forêts favorisent une biodiversité remarquable (sites Natura 2000) et ordinaire (trame verte et bleue, localement interrompue, par la RN12 en particulier).

1 Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. Ce schéma relève de la compétence de la Région. En Bretagne, il a été approuvé le 16 mars 2021.

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

3 Plans de prévention des risques d'inondation.



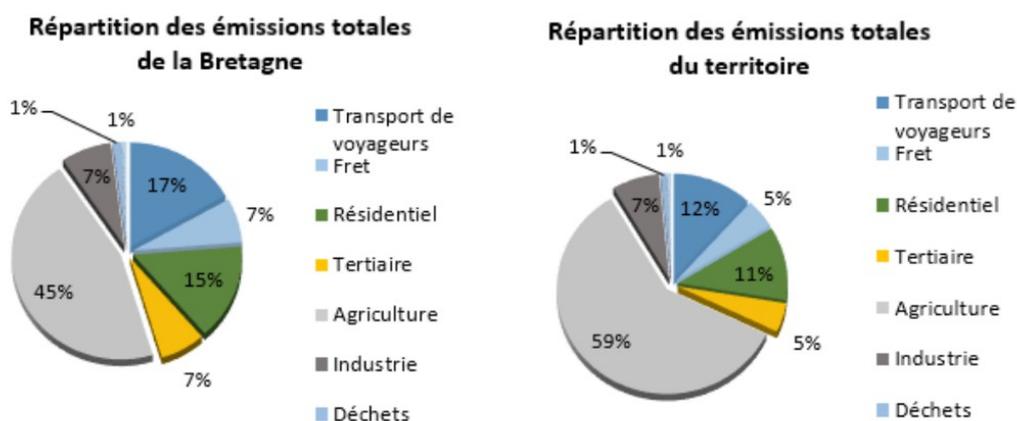
Figure 1 : carte du territoire (trame orange) sur fond IGN (extrait du visualiseur de la plate-forme Géobretagne)

La communauté d'agglomération ne compte aucune centrale de production d'énergie « conventionnelle » (centrale thermique, centrale nucléaire, raffinerie...). L'ensemble de la production énergétique locale est réalisée par des sources renouvelables, le bois occupant une place prépondérante (et croissante depuis les années 2000) dans ce bouquet énergétique. L'énergie non électrique consommée provient largement des produits pétroliers (43%), principalement par le secteur du transport (58%) et le secteur résidentiel (22%). La consommation d'énergie globale est supérieure (de 9 %) à la moyenne régionale. Les premiers postes énergivores sont ceux du résidentiel et du transport (59 % au total). D'après le dossier, le taux d'autonomie énergétique de l'agglomération est de 14 % : elle produit en effet 278 GWh d'énergie, pour 1 919 GWh d'énergie consommée.

L'agglomération émet 10,6 t éqCO_2^4 / habitant/an contre 8 t éqCO_2 / habitant/an à l'échelle régionale⁵. Cette différence provient de l'importance d'une l'agriculture émettrice de différents gaz à effet de serre (GES).

4 Tonnes équivalent CO₂.

5 À titre indicatif, le « budget » carbone calculé par le GIEC pour contenir les effets du réchauffement climatique à 2°C en 2100 est compris entre 1,6 et 2,8 t éqCO_2 par personne et par an (en moyenne entre aujourd'hui et 2100, à l'échelle mondiale).



Les espaces boisés occupent près de 10 % du territoire de l'EPCI, valeur inférieure à la moyenne régionale qui, elle, atteint 12 %. La séquestration nette de carbone est évaluée à 92 954 téqCO₂ par an, ce qui compense près de 12 % des émissions de GES, ce qui est très loin de l'objectif de neutralité carbone⁶ (cf. 3.2).

En revanche, la qualité de l'air sur le territoire est dans l'ensemble bonne à très bonne⁷.

Le contexte à venir est le suivant :

- pour le climat, celui d'une augmentation de l'irrégularité des pluviométries (alternances de fortes précipitations et de sécheresses, amplifiées) et de la température moyenne (canicules, hivers plus doux selon le dossier⁸),
- pour la démographie, une croissance annuelle estimée à 0,30% pour l'EPCI selon le SCoT du Pays de Guingamp, soit l'accueil de 2 700 personnes supplémentaires à l'horizon 2030. Selon ce schéma, au cours des dix dernières années, les communes situées en dehors des centres urbains du territoire ont capté une part importante des gains de population. Cela peut induire une tendance à la dispersion, un mitage, favorisant les déplacements individuels motorisés.

1.2 Présentation du projet de PCAET

Le PCAET de Guingamp-Paimpol Agglomération fixe des objectifs à échéance de 2026, 2030 et 2050. Conformément à l'article R. 229-51 du code de l'environnement, ce plan comprend un diagnostic, un rapport stratégique, un plan d'actions et une évaluation environnementale incluant le dispositif de suivi.

Le PCAET définit 5 axes stratégiques : « Développer l'exemplarité du service public comme moteur de la transition », « Renforcer la résilience du territoire aux effets du changement climatique », « Bien vivre dans un territoire sobre en énergie », « Conforter une économie en transition, durable et locale », « Optimiser les ressources énergétiques locales dans le respect de la qualité de vie des habitants ». Ces axes stratégiques sont précisés au travers de 31 « actions pré-inscrites » (orientations), parfois déclinées en sous-actions se traduisant par la formulation de 60 dispositions différentes.

Les principales ambitions du document sont qu'en 2030, le territoire :

- 6 La séquestration du carbone correspond à la capacité des milieux naturels (forêts, haies, sols, zones humides...) à absorber le carbone présent dans l'air.
- 7 Les émissions de polluants sur le territoire de l'EPCI étaient estimées en 2014 à 1318 tonnes pour les oxydes d'azote (NOx), 676 tonnes pour les particules fines en suspension (PM10), 302 tonnes pour les particules très fines en suspension (PM2,5), 654 tonnes pour les composés organiques volatils non méthaniques (COVNM), 4060 tonnes pour l'ammoniac (NH₃) et 41 tonnes pour le dioxyde de soufre (SO₂).
- 8 Les spécialistes du GIEC n'excluent pas la possibilité d'hivers plus rudes.

- s'inscrive dans une perspective post-carbone avec une réduction de 33 % des émissions de gaz à effet de serre du territoire par rapport à 2012 ;
- œuvre à la transition énergétique avec une réduction de 17 % des consommations d'énergie du territoire par rapport à 2010 et une production d'énergies renouvelables locales représentant a minima 35 % des consommations ;
- lutte contre la pollution atmosphérique, peu marquée aujourd'hui, dans le respect de la réglementation européenne en matière de polluants, en ciblant les transports routiers et les émissions azotées issues des activités agricoles ou de transport (oxydes d'azote, ammoniac) ainsi que la réduction du chauffage au fioul.

1.3 Principaux enjeux identifiés par l'Ae

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

- la réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- la sobriété énergétique et le développement des énergies renouvelables ;
- la réduction de la pollution atmosphérique ;

et, d'autre part, aux incidences positives ou négatives de la mise en œuvre du plan sur les autres dimensions de l'environnement (biodiversité et paysage) et celles liées à l'adaptation du territoire au changement climatique (risques naturels, ressource en eau, santé).

2. Qualité de l'évaluation environnementale

2.1 Qualité formelle du dossier

Le dossier présenté, globalement clair, est révélateur d'un travail conséquent. Il gagnerait toutefois à éclairer davantage l'articulation entre les différentes pièces qui le constituent ainsi que leurs finalités respectives. En effet la seule lecture de l'évaluation environnementale ne restitue pas l'importance du travail mené, ne permettant notamment pas d'apprécier la diversité des actions envisagées ni surtout de faire le lien entre les objectifs du plan, sa stratégie et la nature et l'ampleur des actions prévues. En l'état du dossier, il conviendrait de recommander la lecture première du rapport stratégique, particulièrement clair et synthétique avant d'aborder l'évaluation environnementale et de se reporter ensuite aux actions envisagées.

Si l'articulation du plan avec d'autres schémas ou actions déjà entamées est suffisamment claire, Il conviendrait cependant de clarifier la part des financements non propres au PCAET (à l'instar des moyens déployés pour le plan local de l'habitat, pour l'éducation à l'environnement, et pour projet alimentaire territorial...).

Afin de faciliter l'information du public, une synthèse de la comparaison des différents scénarios de PCAET devrait être élaborée à partir des tableaux de grandes dimensions⁹ fournissant les incidences potentielles de chacun d'entre eux.

9 comportant un millier de « cases » différentes.

2.2 Diagnostic territorial et état initial de l'environnement

La présentation de l'état initial de l'environnement met bien en évidence le profil du territoire : à la fois littoral et rural, agricole et forestier, avec un bâti consommateur d'énergie et une forte dépendance à la voiture individuelle. La part importante de ménages éligibles au logement social et le vieillissement de la population sont aussi des données importantes, opportunément mises en avant.

Si le diagnostic est globalement bien proportionné, certains aspects devraient toutefois à être approfondis afin de conforter l'analyse des incidences du PCAET :

- une estimation des **émissions et consommations indirectes** aurait notamment pu être produite à titre au moins indicatif, compte tenu de leur importance¹⁰ ;
- la **croissance démographique** du territoire n'est pas prise en compte ;
- l'appréciation du **potentiel de séquestration du carbone par les sols agricoles** n'est pas menée malgré l'ampleur des émissions de GES de ce secteur d'activité (près de 60 % du total des émissions du territoire) ;
- les **déplacements** n'ont pas fait l'objet d'une analyse approfondie (état des pratiques actuelles et évolutions possibles) ;
- la représentativité à l'échelle du territoire et à celle de sa bande côtière des données utilisées de qualité de l'air à Saint-Brieuc n'est pas discutée ;
- le détail de la dépendance aux autres territoires pour l'approvisionnement en eau n'est pas fourni alors que ce besoin sera amplifié par le changement climatique.

Plus largement, le diagnostic ne permet pas une visualisation complète de la vulnérabilité du territoire au risque climatique et des implications du changement climatique sur différents aspects pouvant renforcer indirectement les effets négatifs sur l'environnement, y compris du fait des changements de pratique en situation de canicule¹¹.

L'Ae recommande de consolider le diagnostic afin de mieux évaluer les caractéristiques actuelles du territoire (potentiel de séquestration du carbone pour les sols agricoles, importances relatives des modes de déplacements, dépendance pour l'approvisionnement en eau) et futures (population supplémentaire émettrice ou consommatrice d'énergie, évolution climatique et influence sur les émissions de GES).

2.3 Choix réalisés durant l'élaboration du PCAET

2.3.1. Scénario tendanciel et scénarios alternatifs – justification des choix

Un scénario « au fil de l'eau » présenté dans le dossier projette les tendances actuelles, mettant ainsi en évidence les évolutions positives et négatives attendues si le projet de PCAET n'est pas mis en œuvre, et donc les tendances à renforcer, ou au contraire à contrecarrer au travers de ce document. Il est de plus comparé à un scénario de « conformité réglementaire » prenant en compte l'ensemble des dispositions et actions déjà en vigueur ou commencées en matière de climat, de qualité de l'air, d'emploi de l'énergie...

10 Les émissions et consommations indirectes correspondent aux émissions et consommations n'ayant pas eu lieu sur le lieu de consommation mais sur le lieu de production. Concernant l'énergie, l'observatoire de l'environnement de Bretagne estime que l'énergie consommée indirectement en Bretagne est 4 fois supérieure à celle consommée localement (<https://bretagne-environnement.fr/chiffres-cles-energie-bretagne---edition-2020-donnees-analysesobservatoire-environnement-bretagne>). La prise en compte des émissions indirectes dans les PCAET n'est pas obligatoire.

11 Usage renforcé de la voiture au détriment du vélo, émissions carbonées de la végétation (sécheresse et chaleur amplifiant la production de CO₂ et limitant sa fixation par photosynthèse), climat accroissant la production de composés organiques volatiles par la végétation qui combinés aux oxydes d'azote du trafic permettent la formation estivale d'ozone, gaz à effet de serre, polluant dangereux pour l'homme, probablement la faune, et élément de stress additionnel pour certains végétaux.

Celui-ci ne traduit toutefois pas la prise en compte de l'effort de sobriété énergétique définie par la politique nationale (-30 % en 2030).

Ces étapes ont abouti à la production d'un scénario final, enrichie par la mise en œuvre d'une méthode participative, en faisant appel aux élus du territoire mais aussi à la société civile au travers de plusieurs ateliers thématiques. Cette démarche est pertinente pour confronter les points de vue et mobiliser tout un panel d'acteurs autour du projet de PCAET, facilitant ainsi son appropriation future¹². Si les conclusions de cette démarche sont intéressantes, elles ne sont toutefois pas suffisantes pour fonder l'ensemble de la stratégie du PCAET, car l'élaboration – et la réussite – d'un tel plan demande également une cohérence forte entre ses différentes composantes.

Le détail des réductions (émissions, consommation d'énergie) et des gains (croissance des énergies renouvelables) espérés est livré pour chaque secteur d'activité, différenciant efforts de sobriété, impact de l'amélioration de l'existant et de nouveaux équipements, effets des changements d'usages et pratiques... Le mode d'établissement de ces données très précises n'est cependant pas explicité. Cette justification devra être produite au vu des difficultés contextuelles citées plus haut, susceptibles de compromettre les évolutions attendues pour les secteurs fortement émissifs ou énergivores de l'habitat, du transport routier et de l'agriculture.

De plus, la capacité des mesures ou actions destinées à réduire les incidences potentiellement négatives de la mise en œuvre du PCAET n'est pas suffisamment établie (cf. prise en compte des enjeux ci-après) pour la démonstration du caractère optimal des choix réalisés vis-à-vis de l'environnement.

L'Ae recommande :

- **de présenter la façon dont la fixation des objectifs et la définition du programme d'actions ont tenu compte à la fois des ambitions nationales et régionales¹³, des possibilités d'actions identifiées, de leur efficacité attendue et des incidences sur l'environnement ;**
- **de compléter le dossier par l'analyse de solutions de substitution permettant de montrer le caractère optimal des choix (éventuellement revus) vis-à-vis de l'atteinte des objectifs du PCAET et de la maîtrise des incidences environnementales.**

Le détail des objectifs retenu est discuté en partie 3 de l'avis au regard des différents enjeux considérés.

2.3.2. Articulation avec les autres plans et programmes

Le rapport stratégique comprend une comparaison détaillée entre les objectifs retenus par le PCAET et ceux fixés au niveau national ainsi que dans le SRADDET au niveau régional.

Le PLH 2020-2025 de l'intercommunalité est cité, l'action 3.4 portant l'intitulé de sa « mise en œuvre ». La fiche action concernée identifie en fait *la manière* de contribuer à une meilleure efficacité de cette mise en œuvre et permet de lire une bonne articulation du PCAET avec le PLH en projet ainsi que l'effet de levier possible d'actions phares, notamment sur le plan du logement collectif (Paimpol).

Le PLUi de l'agglomération est en cours d'élaboration. La fiche-action « finaliser un PLUi intégrateur des enjeux transversaux de sobriété » traduit la prise en compte du projet d'aménagement et de développement durable (déjà voté) du futur document d'urbanisme. Elle gagnerait à être sensiblement rectifiée dans la mesure où elle estime que le PLUi sera par exemple en mesure d'accompagner les changements de pratiques agricoles, d'encourager l'emploi de matériaux biosourcés quand cette filière n'existe pas: **ces différents aspects échappent en partie à la portée d'un document d'urbanisme mais correspondent à une prérogative du PCAET.**

12 De nombreuses actions de conseil, de sensibilisation, visant aussi l'émergence de projets « d'énergie citoyenne » sont programmées.

13 Décrites dans le SRADDET de Bretagne.

Le périmètre de l'agglomération occupe une grande partie du Pays de Guingamp¹⁴. Les prescriptions du SCoT ayant un lien avec le PCAET sont récapitulées dans le dossier, avec un renvoi aux fiches actions du PCAET concernées.

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

Le diagnostic territorial permet d'identifier les caractéristiques importantes du territoire, ses atouts ou et faiblesses, capables de jouer sur la réussite du plan.

La lecture du rapport stratégique permet de faire le lien avec la présentation des fiches actions. La discussion ci-dessus sur le scénario retenu a conclu au besoin d'une explicitation quant à la détermination des objectifs quantitatifs attendus. Il conviendra notamment de préciser, dans le PCAET, les engagements de l'agglomération pour mettre en œuvre les actions envisagées pour les secteurs nécessitant des changements de comportements ou des investissements hors de la capacité financière des ménages¹⁵.

Le plan d'actions comprend 60 fiches actions classées par axe stratégique. Leur rédaction est globalement claire. Si certaines actions semblent pertinentes comme celle concernant la rénovation de l'habitat assortie d'un niveau d'exigence pragmatique, d'autres, financièrement importantes, sont incomplètement justifiées quant à leur contribution aux objectifs de réduction des émissions ou leur effet au terme du plan (6 ans)¹⁶. De plus, il conviendra de renseigner exhaustivement les financements attendus pour la réalisation du PCAET afin de s'assurer de la disponibilité des moyens nécessaires à sa mise en œuvre.

Au-delà de l'aspect financier, certaines actions conduisent à s'interroger sur leur faisabilité dans la mesure où elles reposent sur des moyens encore inexistant sur le territoire (par exemple, création d'une filière de matériaux biosourcés, développement des déplacements en vélo sans présence d'un réseau cyclable) ou bien nécessitent un travail important non engagé aujourd'hui comme celle visant à réaliser une planification territoriale des énergies renouvelables. Enfin, aucune action concrète n'est programmée pour permettre un développement de la séquestration du carbone par les sols, qu'ils soient agricoles et forestiers, alors que cette voie de stockage est probablement la plus résiliente en fonction de l'évolution climatique¹⁷.

En l'état de la présentation, la compréhension de l'efficience du plan est donc insuffisamment convaincante.

L'Ae recommande de compléter les fiches du plan d'actions au regard des engagements - notamment financiers- pris par la collectivité, de la pertinence et de la faisabilité des actions, de manière à faciliter la visualisation des effets attendus du plan ainsi que sa mise en œuvre concrète par des mesures précises.

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

Les interrogations formulées au titre de la suffisance des moyens d'actions se traduit par une interrogation forte sur les axes majeurs du plan en ce qui concerne la réduction des émissions carbonées et sur la possibilité d'accroître la séquestration du carbone (actions propres au résidentiel, aux déplacements, à l'agriculture, au développement éolien...).

14 L'Ouest du Pays correspond à un deuxième EPCI, celui de la communauté de communes de Leff Armor Communauté.

15 Concernant par exemple les actions envisagées visant à modifier l'image des pratiques sobres et décarbonées, à former aux travaux d'isolation du bâti (formation initiale, scolaire ou continue pour les adultes), à subventionner les « auto-réalisations », ou à planifier ces opérations par tranches annuelles pour un financement plus aisé...

16 Cas de la chaufferie collective de Guingamp, de l'opération de rénovation ou reconstruction sociale à Paimpol (non encore définie), du projet de train autonome.

17 La végétation agricole ne stocke pas durablement, l'arboriculture et la sylviculture le peuvent mais ne permettront pas une adaptation rapide des essences aux nouvelles conditions compte-tenu de l'inertie inhérente à ces milieux (nécessaire progressivité d'une transformation, croissance lente).

De plus, l'évaluation ne prend pas en compte véritablement les effets possibles d'un manque d'efficacité du plan : elle traite de nombreuses thématiques¹⁸ en se limitant essentiellement à l'impact du développement des énergies renouvelables ou d'une mobilité décarbonée.

Par ailleurs, il est important que le rapport environnemental analyse des éventuels effets cumulés (positifs ou négatifs) avec les actions engagées dans les territoires voisins, analyse qui ne semble pas avoir été menée. **Les mesures** définies pour limiter à un niveau non notable les incidences négatives du plan ne pourront être appréciées qu'après l'apport de précisions pour certaines actions, notamment en matière d'évitement (éolien) ou d'accompagnement (gestion des îlots de chaleur par exemple). Cet aspect sera vu en détail dans la partie 3, notamment au regard des incidences du plan sur le paysage, la biodiversité et la santé.

L'Ae recommande de prendre en compte les effets possibles d'un manque d'efficacité du plan, de tenir compte des actions des territoires voisins et de leurs incidences sur celui de l'agglomération et de renforcer les mesures d'évitement, de réduction et de compensation en conséquence.

2.4 Évaluation des incidences Natura 2000

Un chapitre spécifique du rapport environnemental est dédié à l'évaluation des incidences Natura 2000. Le fait que le territoire puisse subir des influences climatiques externes et que l'état des milieux naturels concernés puisse dépendre de nombreux facteurs complique la réalisation de cette évaluation.

L'absence de caractérisation de l'état actuel des sites, de leur vulnérabilité au changement climatique et de l'effet possible des retombées de l'ammoniac produit par le secteur agricole fragilise la démonstration du caractère négligeable d'une incidence potentielle du PCAET sur ce réseau européen.

Il conviendrait de conforter l'évaluation des incidences menée au titre du réseau Natura 2000 (état, vulnérabilité au changement climatique, sensibilité aux retombées d'ammoniac).

2.5 Animation du PCAET et suivi

L'importance de l'animation du PCAET s'exprime dans le contenu du premier axe du plan d'actions¹⁹, qui mentionne la mise en place d'un poste dédié à l'animation du PCAET, quand bien même cette fonction sera en fait répartie entre de nombreuses instances, en incluant aussi les différents services concernés de l'EPCI.

Pour le suivi du PCAET de Guigamp-Paimpol Agglomération, des indicateurs de suivi et de résultats sont intégrés au plan d'actions. Ils concernent tant la réalisation des actions, que l'appréciation de l'efficacité attendue sur le plan des thématiques Climat – Air – Énergie et celle de la limitation des effets négatifs sur les différentes thématiques précitées (voir partie 2-3-4 ci-dessus). Ce dispositif se présente comme opérationnel. Il conviendrait de rendre public de préciser selon une périodicité à préciser élément d'animation additionnel.

Compte-tenu des limites de l'évaluation des incidences susmentionnées, le suivi devra également être complété et intégrer en outre des indicateurs propres à l'évolution du climat territorial, aspect actuellement absent du projet.

On pourrait, par exemple, renforcer l'animation en formalisant la mise en place d'une cellule de veille vis-à-vis de toutes les pratiques nouvelles ou en cours d'expérimentation, susceptibles de faciliter l'atteinte des objectifs d'un PCAET, de créer des synergies, de transformer des faiblesses en atouts...²⁰

18 Celles de la biodiversité, du paysage, de la qualité de l'eau, de l'air, des déchets et du recyclage, de l'artificialisation des terres, de l'impact sur la ressource alimentaire et de la progression des risques technologiques.

19 Intitulé : « Développer l'exemplarité du service public comme moteur de la transition ».

20 Mise à profit des expériences, low-tech ou high-tech, (notamment en matière de tri des déchets et d'offre de tourisme décarboné), ainsi que des travaux de recherche-développement européens et internationaux (substitués au lithium dans les batteries performantes, usage de l'ammoniac pour la production d'énergie...).

3. Effets attendus du plan au regard des enjeux concernés

3.1 Qualité de l'air

Le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA), en lien avec la directive européenne du 16 décembre 2016, fixe des objectifs de réduction, par rapport à 2005, d'une liste de polluants atmosphériques. Il vise notamment, à échéance 2030 : une réduction de 77 % des émissions de dioxyde de soufre (SO₂), de 69 % des émissions d'oxydes d'azote (NOx), de 52 % des composés organiques (COVNM), de 13 % des émissions d'ammoniac (NH₃), et enfin de 57 % des émissions de particules fines (PM_{2,5}). Or les ratios de réduction attendues par le plan territorial sont, respectivement, de 13, 26, 13, 25 et 19 %. **Il conviendra de justifier pourquoi ces valeurs-objectifs sont largement inférieures à celles du PREPA (hormis pour l'ammoniac).**

Pour atteindre les objectifs du PCAET, la réussite des actions relatives au chauffage domestique (la suppression du chauffage à fioul à horizon 2030...), et au transport (réduction de l'autosolisme²¹ ...) seront déterminantes.

L'essor souhaité du bois-énergie, par la gestion forestière et bocagère, est accompagné de mesures pour réduire l'impact de cette filière sur la qualité de l'air²². L'amélioration de l'isolation des logements prévue dans le plan d'actions peut avoir comme effet une dégradation de la qualité de l'air intérieur. Des précautions sont à prendre pour assurer une aération suffisante, à mentionner pour que le PCAET soit complet concernant les actions relatives au bâtiment.

En matière de suivi, une priorisation spatiale pourrait aussi être définie pour le centre du territoire où se cumulent transport et activité agricole à dominante d'élevage, éléments susceptibles de favoriser l'émission de particules (par l'association des oxydes d'azote avec l'ammoniac).

L'Ae recommande de justifier l'objectif de réduction des émissions de polluants, qui paraît insuffisant au regard des objectifs nationaux et régionaux, et de démontrer que le plan d'actions permettra, d'une manière générale, d'atteindre les objectifs de qualité de l'air fixés tout en maîtrisant les incidences négatives sur les autres dimensions de l'environnement.

3.2 Émissions de GES et stockage de carbone

Au niveau national, la stratégie nationale bas carbone de 2015 (SNBC1) prévoit une baisse de 40 % des émissions de GES d'ici 2030 par rapport à l'année de référence 1990. La nouvelle version de cette stratégie, adoptée le 21 avril 2020 fixe des budgets carbone pour les périodes 2019-2023, 2024-2028 et 2029-2033. L'objectif de réduction de 40 % des émissions de GES en 2030 par rapport à 1990 y est complété par un objectif de division par 6 de ces émissions à échéance de 2050 (au lieu d'un facteur 4 précédemment) et d'atteinte de la neutralité carbone (compensation totale des émissions par la séquestration de carbone).

Les objectifs du PCAET relatifs à la diminution des GES sont sensiblement inférieurs à ceux de la SNBC1, même si les années de référence différentes (2012 pour le PCAET contre 1990 pour la SNBC) ne permettent pas une comparaison précise.

Le dossier précise avec pertinence l'impact en matière de GES du développement des énergies renouvelables. Par contre il ne renseigne pas le potentiel de séquestration des sols agricoles. Plus largement, il serait opportun de prévoir un développement concernant les actions à renforcer²³ ou mettre

21 Fait de circuler seul dans une automobile.

22 Par l'évolution de la qualité des combustibles et celle des chaudières ou poêles.

23 Aide au développement des prairies en veillant à éviter un effet inverse dû à la méthanisation ou à l'évolution des pratiques d'élevage, modalités envisagées pour réduire le cheptel agricole (tel que proposé), potentiel de développement de l'offre en transport collectif, projets de plates-formes multimodales envisageables...

en œuvre à terme pour permettre à la collectivité de relever ses objectifs pour tenir compte de la nouvelle SNBC, d'autant que la collectivité est aujourd'hui très loin de l'objectif de neutralité carbone²⁴.

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

3.3 Énergie

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

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

Les objectifs territoriaux en matière d'énergie ont été définis au moyen de l'outil « Destination TEPOS » (Territoire à Énergie Positive), méthode d'animation développée par le comité de liaison des énergies renouvelables (CLER) visant à la construction d'un scénario de transition énergétique pour les territoires à l'horizon 2030. Au final, ils se caractérisent par un écart important quant à la réduction de la consommation énergétique finale à l'horizon 2030 (elle se limite en effet à 17 % par rapport à 2010), écart « rattrapé » en 2050 sans que soit justifiée la faisabilité de cette accélération.

Les objectifs chiffrés sont détaillés par filière de production, à horizon 2030 et 2050. Au global, d'ici à 2030, l'objectif de consommation énergétique défini par le PCAET est de 1 589 GWh/an et l'objectif de production en énergie renouvelable est de 693 GWh/an. Le tableau suivant présente les évolutions par filière (il devra être actualisé au vu de l'écart annoncé sur la production des ENR en 2030 sensiblement inférieure à celle qui est retenue par le rapport stratégique).

Type d'EnR	Type d'énergie	Production 2017 MWh/an	Développement pour 2030	Total 2030	% évolution
Bois	Thermique	106 000	49 000	155 000	46%
Biogaz	Mixte	10 000	50 000	60 000	500%
Eolien	Electricité	155 000	222 000	377 000	143%
Solaire photovoltaïque	Electricité	5 700	30 400	36 100	543%
Solaire thermique	Thermique	260	3 400	3 660	1308%
Hydroélectricité	Electricité	78	0	78	0%
Géothermie	Thermique	1	0	1	0%
Energies de récupération	Mixte	1	60	61	6000%
Total EnR du territoire		276 940	354 860	631 800	128 %
Taux de couverture des besoins		14%	18%	32%	125%
Consommation du territoire base 2017		1 934 000	1 934 000	1 934 000	

Tableau 1 : Synthèse des potentiels de développement des EnR sur le territoire de GPA
Source : PCAET GPA, 2019

Figure 3 : extrait de l'évaluation environnementale

24 Pour rappel, la séquestration nette de carbone sur le territoire de GPA est évaluée à 92 954 t_{éq}CO₂ par an, ce qui compense seulement 11,7 % des émissions directes de GES.

Pour augmenter la production d'énergie renouvelable, le projet est construit sur une forte évolution de la capacité de production du solaire (thermique ou électrique), de l'éolien et de la méthanisation. Si le plan vise notamment et à juste titre l'autonomie énergétique des exploitations agricoles, il conviendrait de préciser l'acceptabilité sociale pour les 2 dernières filières citées, concentrées sur une partie du territoire (cas des parcs éoliens de la commune de Bourbriac par exemple) ou peu souhaitées compte-tenu des nuisances olfactives potentiellement engendrées par la méthanisation. Cela pourrait être fait en exploitant les échanges des ateliers participatifs réunis lors de l'élaboration du PCAET, et en préparant les citoyens par la production, dans les meilleurs délais, d'une planification territoriale des énergies renouvelables, qui est une des actions positives du PCAET. À ce titre le dossier semble déléguer au PLUi ce travail alors qu'il constitue une prérogative du PCAET, au moins vis-à-vis de la faisabilité des actions définies et de l'atteinte des objectifs fixés.

L'Ae recommande d'explicitier la stratégie concernant le développement des énergies renouvelables, notamment par la mise en place rapide de la planification territoriale engagée de leur implantation, et de démontrer que le plan d'actions permettra d'atteindre les objectifs fixés, de développement des énergies renouvelables et de diminution de la consommation énergétique tout en maîtrisant leurs incidences sur l'environnement.

3.4 Biodiversité et paysage

Le rapport environnemental identifie des impacts positifs et négatifs potentiels des actions prévues sur la biodiversité et le paysage. Le dossier mentionne ainsi que la valorisation du bocage doit intégrer les aménités paysagères et les fonctions écologiques de ce dernier, et que les actions relatives à la construction d'aménagements (aires de covoiturage, pistes cyclables ou encore unités de méthanisation, parcs éoliens) nécessitent de veiller à l'absence d'impacts négatifs sur la qualité paysagère ainsi que sur les habitats et les espèces fréquentant les secteurs choisis.

Le dossier identifie par ailleurs pertinemment que certaines espèces, notamment les chiroptères (chauves-souris), sont susceptibles d'utiliser des gîtes anthropiques (combles, charpentes, caves, etc.) à un moment de leur cycle de vie, en particulier dans des bâtiments anciens. En conséquence, les travaux d'isolation peuvent entraîner la condamnation des accès à ces gîtes, déranger les individus en place, d'où la nécessité d'une vigilance particulière.

En revanche, le PCAET ne met pas véritablement l'accent sur les continuités écologiques (ou « trame verte et bleue ») et sur leur gestion ou amélioration. Or, celles-ci constituent une forme de réponse « qualitative » à la réduction surfacique des milieux naturels et à l'évolution du climat puisqu'elles facilitent le déplacement des espèces, et préservent la qualité du paysage. Ce dernier pourra aussi se transformer du fait de l'essor de l'éolien ou d'une intensification de l'exploitation énergétique des ressources (bocage et forêt).

Plus spécifiquement, il n'apparaît pas non plus de suivi des sols agro-naturels et notamment de l'évolution de leurs stocks en carbone sur le long-terme ou encore de l'évolution des dépôts ammoniacés alors que les actions relatives à leur prévention ne se présentent pas à la hauteur des ambitions de réduction.

Enfin, malgré la mention de la nécessité d'une planification énergétique, le dossier ne présente pas une première identification des zones présentant un enjeu fort du point de vue paysager et/ou de la biodiversité en fonction du type d'action envisagé – notamment s'agissant du développement de la filière éolienne.

L'Ae recommande de préciser les mesures qui seront mises en œuvre pour éviter, réduire et suivre les potentiels effets négatifs sur la biodiversité et la qualité paysagère que pourraient avoir un développement des énergies renouvelables (notamment de l'éolien), l'intensification de l'exploitation des forêts et des haies bocagères dans le cadre d'une utilisation pour le bois de chauffage.

L'Ae recommande de préciser également les moyens de promouvoir une évolution des pratiques agricoles allant dans le sens d'une meilleure séquestration du carbone dans les sols.

3.5 Adaptation au changement climatique

Cette thématique recoupe la précédente mais aussi celles du risque (inondations par crue ou submersion), de la pérennité de la ressource en eau (sur les plans quantitatifs et qualitatifs), et de la santé notamment en lien avec les situations de canicules pour une population identifiée comme sensible. Elle constitue un enjeu transversal majeur au vu des éléments produits quant à la vulnérabilité du territoire.

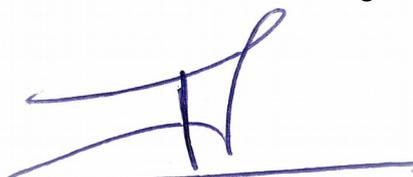
À ce titre, l'action relative à la mise en place d'un outil informatique de suivi du littoral (constats²⁵, ressources, usages) constitue une initiative remarquable et capable de favoriser l'anticipation et la réactivité face à une évolution défavorable de cette partie du territoire, ainsi que la réduction des conflits d'usage par une meilleure compréhension des enjeux collectifs.

La création d'une « low tech skol »²⁶, la première en France, peut aussi être relevé ; elle pourrait se traduire notamment par des projets innovants à vocation large (objets utiles en situation de crise, outils de suivi environnemental « grand public », isolation de l'habitat et mobilité électrique peu onéreuses...), possibilités à confirmer ou préciser par le dossier qui ne les mentionne pas.

Certains points non ou peu traités dans le PCAET pourraient être développés : mise en place de zones de fraîcheur dans les villes et les bourgs, diversification génétique de l'arbre bocager ou forestier, suivi accru des étiages, etc.

Fait à Rennes, le 2 septembre 2021

Le Président de la MRAe Bretagne



Philippe VIROULAUD

25 Il prévoit les suivis de l'érosion côtière et de la progression du biseau salé dans les terres.

26 Centre de formation aux « low techs », « ensemble de techniques et technologies visant à réduire la complexité des produits et des procédés pour répondre efficacement à nos besoins tout en minimisant la consommation de ressources et la production de polluants », selon le site web dédié.