

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale de
Nouvelle-Aquitaine sur le projet d'élaboration du
plan climat air énergie territorial (PCAET)
de la communauté d'agglomération Royan Atlantique (17)**

n°MRAe 2022ANA118

dossier PP-2022-13204

Porteur du Plan : Communauté d'agglomération Royan Atlantique

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 19 septembre 2022

Date de la consultation de l'Agence régionale de santé : 3 octobre 2022

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 et du décret n°2022-1025 du 20 juillet 2022, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe).

Cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 16 décembre 2022 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Raynald VALLEE.

Le délégataire cité 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.

I. Contexte général du projet

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur le projet d'élaboration du plan climat air énergie territorial (PCAET) de la communauté d'agglomération Royan Atlantique (CARA) située dans le département de la Charente-Maritime.

La communauté d'agglomération Royan Atlantique regroupe 33 communes membres sur un territoire de 60 400 hectares. Elle compte 83 661 habitants en 2019 dont 18 419 habitants à Royan, pôle principal de l'agglomération. Les villes de Saujon (7 180 habitants), La Tremblade (4 322 habitants) et Cozes (2 150 habitants) constituent les pôles secondaires du territoire.

Le territoire, au climat océanique tempéré, présente différents paysages remarquables tels que des marais, des falaises côtières, des plages, des espaces forestiers et des coteaux viticoles. Selon le dossier, environ un tiers du territoire est couvert par des périmètres de protection et d'inventaires.

Les activités principales sont tournées vers la conchyliculture et l'agriculture ainsi que le tourisme balnéaire, la population de la CARA triplant en période estivale.

La CARA dispose d'un plan de déplacements urbains (PDU) approuvé en 2013 pour la période 2013-2022.

Le territoire est couvert par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) Royan Atlantique approuvé le 25 septembre 2007 et modifié en 2014 afin d'intégrer trois communes. Le SCoT est en cours de révision. Son projet arrêté a fait l'objet d'un avis¹ de la MRAe le 8 avril 2020.



Localisation et périmètre de la communauté d'agglomération Royan Atlantique
(source : diagnostic du PCAET page 4)

Le PCAET est un outil opérationnel de coordination de la transition énergétique sur le territoire. Définis aux articles L. 229-26 et R. 229-51 et suivants du Code de l'environnement, il a pour objet de 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 ».

¹ Avis de la MRAe n° 2020ANA43 du 8 avril 2020 consultable à l'adresse suivante : https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/pp-2020-9401_sco_t_royan_atlantique_mrae_signe.pdf

Il doit être compatible avec les règles du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine et prendre en compte le SCoT Royan Atlantique. Les documents d'urbanisme du territoire doivent être compatibles avec le PCAET en application des dispositions de l'article L. 131-5 du Code de l'urbanisme.

Un PCAET doit, en cohérence avec les enjeux de son territoire et en compatibilité avec le SRADDET, 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. Il ne doit pas être conçu 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 ces thématiques de façon intégrée.

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 18 août 2015 rend obligatoire la réalisation d'un PCAET pour les intercommunalités de plus de 20 000 habitants. La communauté d'agglomération Royan Atlantique a ainsi engagé l'élaboration d'un PCAET le 29 janvier 2018. Il est mis en place pour une durée de six ans, sur la période 2022-2028, et doit faire l'objet d'un bilan à trois ans.

Le projet de PCAET, arrêté le 18 juillet 2022, fait l'objet d'une évaluation environnementale en application des articles L. 122-4 et R. 122-17 du Code de l'environnement.

L'évaluation environnementale permet d'apprécier si les orientations et les actions du PCAET sont adaptées et suffisantes 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. Il s'agit également d'évaluer la prise en compte des impacts potentiels du plan d'actions sur l'ensemble des composantes environnementales du territoire.

La compatibilité ou la prise en compte des documents de rang supérieur mentionnés par l'article L. 229-26 du Code de l'environnement est également évaluée.

II. Analyse de la qualité du dossier présentant le projet de PCAET et le contenu de l'évaluation environnementale

A. Remarques générales

Le dossier contient les pièces attendues à l'article R. 229-51 du Code de l'environnement. Le PCAET Royan Atlantique comporte un diagnostic, une stratégie territoriale structurée autour de six orientations déclinées en un programme de 75 actions opérationnelles, avec un dispositif de suivi et d'évaluation.

Au titre de l'article R. 122-20 du Code de l'environnement, le PCAET comprend un rapport environnemental composé notamment d'un résumé non technique, d'un état initial de l'environnement et d'une évaluation environnementale stratégique (EES).

La MRAe relève que le diagnostic² et l'état initial de l'environnement s'appuient sur des données anciennes (années de référence 2013, 2014 et 2015) et sur les éléments du SCoT établi en 2014. Le dossier gagnerait à présenter des données et des cartographies actualisées en tenant compte d'éléments de connaissance et d'analyse plus récents, notamment établis dans le cadre du projet de SCoT révisé arrêté en octobre 2019.

La collectivité disposait déjà d'une stratégie territoriale relative au climat et à l'énergie avec un plan climat énergie territorial (PCET) approuvé en 2013 comportant un programme d'actions pour la période 2013-2018 mis en œuvre, selon le dossier, à 75 %.

La MRAe recommande d'intégrer au rapport d'évaluation environnementale stratégique un bilan de la mise en œuvre du PCET, en particulier en termes d'atteinte des objectifs fixés et d'analyse des facteurs de réussite afin de mieux justifier les choix opérés dans le cadre du projet de PCAET.

Par ailleurs, le diagnostic se réfère aux orientations du schéma régional climat air énergie (SRCAE) de l'ex-région Poitou-Charentes. La MRAe rappelle que le SRADDET Nouvelle-Aquitaine, approuvé le 27 mars 2020, se substitue aux SRCAE devenus caducs.

La MRAe estime nécessaire d'actualiser le dossier en se référant au SRADDET Nouvelle-Aquitaine approuvé, au lieu du SRCAE.

La collectivité a identifié un certain nombre d'études³ restant à réaliser, à détailler et à approfondir à l'échelle de la CARA afin de disposer de données et d'analyses précises sur le territoire et les a inscrites pour la plupart dans le programme d'actions du PCAET.

Plusieurs études restent à réaliser dans le cadre de l'élaboration du PCAET. Cela fait défaut pour identifier et caractériser finement les enjeux pour le territoire, pour mettre en évidence les spécificités et les contrastes entre les différents secteurs du territoire, et quantifier les marges de progression possibles.

² Diagnostic du projet de PCAET pages 8 et 17 par exemple ; Etat initial de l'environnement pages 49 et suivantes

³ Étude précise sur la qualité de l'air – estimation du stockage carbone des milieux naturels - cartographie des îlots de chaleur et de fraîcheur – détermination du potentiel de développement de la géothermie, de la méthanisation, de l'éolien - identification et localisation des risques en lien avec le changement climatique (Liste non exhaustive)

Les compléments apportés par ces études seraient de plus de nature à favoriser le caractère territorialisé et opérationnel du PCAET.

La MRAe recommande de réaliser les études manquantes dans les trois premières années de mise en œuvre du PCAET afin de l'actualiser en conséquence dans le cadre du bilan à réaliser à mi-parcours.

1. Sources et méthodes utilisées

Les sources mobilisées pour établir le diagnostic et l'état initial de l'environnement sont citées, en particulier le SCoT en cours de révision, l'agence régionale d'évaluation environnement et climat (AREC)⁴ Nouvelle-Aquitaine et l'association agréée de surveillance de la qualité de l'air (ATMO)⁵ Nouvelle-Aquitaine.

Les référencements des méthodes et des outils employés ainsi que leur description devraient également figurer dans le dossier.

La MRAe recommande de compléter le dossier par la description des outils et des méthodes utilisés pour les analyses nécessaires à l'élaboration du PCAET.

2. Résumé non technique

Le résumé non technique reprend de manière synthétique l'ensemble des éléments du dossier à l'exception de l'état initial de l'environnement et du diagnostic. Les objectifs du PCAET pourraient être présentés avec les éléments de contexte justifiant les choix opérés. Le résumé non technique gagnerait à présenter des illustrations et des cartographies permettant une bonne compréhension des enjeux territorialisés du projet de plan par le public.

La MRAe rappelle l'importance du résumé non technique, synthétique et pédagogique, qui constitue un élément essentiel de l'évaluation environnementale destiné à permettre au public de prendre connaissance, de manière simple et lisible, du contenu du plan et de ses effets sur l'environnement. Elle recommande que le résumé non technique soit complété par les éléments de l'état initial de l'environnement et du diagnostic.

3. Dispositif de suivi et d'évaluation

Les fiches-actions proposées énoncent les indicateurs choisis pour suivre annuellement la réalisation des actions du PCAET Royan Atlantique ainsi que l'organisme chargé du suivi opérationnel et de l'évaluation et les partenaires à mobiliser.

Pour autant, ces indicateurs ne sont pas assortis d'un état de référence ou d'une valeur initiale, ni d'un objectif de résultat. Les sources de données ne sont en outre pas indiquées. Il n'est ainsi pas permis de vérifier la disponibilité des données.

Le dispositif a également vocation à accompagner et, si nécessaire, à ajuster les actions prévues pour améliorer les effets recherchés et éviter ou réduire les effets indésirables. Cependant, pour l'ensemble des indicateurs, aucune mesure de correction en cas de non atteinte des objectifs envisagés n'est proposée.

La MRAe demande de compléter les indicateurs présentés avec les valeurs de référence, les sources de données et les objectifs de résultat à atteindre. Elle recommande de prévoir des mesures correctives en cas d'écart par rapport aux objectifs, notamment lors du bilan intermédiaire de mise en œuvre au bout de trois ans.

B. Analyse du diagnostic et de l'état initial de l'environnement

Le diagnostic présente les analyses sur les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, le stockage du carbone, la consommation énergétique et la production d'énergie renouvelable. La vulnérabilité du territoire au changement climatique est également abordée.

L'état initial de l'environnement décrit les milieux physiques, naturels et humains, les risques naturels, les pollutions et les nuisances. Le document précise également les menaces et les pressions exercées sur l'environnement et la santé humaine et identifie les principaux enjeux. Toutefois ces enjeux ne sont pas hiérarchisés.

La MRAe recommande d'établir une priorisation des enjeux, au besoin spatialisée, nécessaire pour asseoir et étayer une stratégie disposant d'échéances et de moyens définis.

1. Émissions de gaz à effet de serre (GES)

Le bilan des émissions de GES du territoire est évalué à 381 kt éq CO₂ en 2014. Le secteur le plus émetteur du territoire est celui du transport avec 46 % des émissions, suivi du secteur résidentiel qui en émet 26 %, de l'agriculture avec 14 % et du tertiaire avec 12 %.

4 <https://www.arec-nouvelleaquitaine.com/>

5 <https://www.atmo-nouvelleaquitaine.org/>

Le mode de transport le plus utilisé est la voiture individuelle (près de 75 % des déplacements) avec une circulation routière multipliée par 1,5 en période estivale. Selon le dossier, 52 % des déplacements font moins de deux kilomètres et ont lieu à 94 % à l'intérieur du territoire. Pour le secteur résidentiel, la principale source d'émission de GES provient de l'utilisation du gaz naturel.

2. Capacités de stockage de dioxyde de carbone

Le diagnostic mentionne un territoire présentant un stock de carbone estimé à 13 960 kt CO₂ eq avec 38 % du carbone stockés dans les forêts et 36 % dans les cultures. Les prairies stockent environ 10 % du carbone total. Les vignes et les marais représentent environ 4 % des stocks.

Le dossier indique les facteurs ayant conduit ou pouvant conduire au déstockage du carbone et les actions susceptibles d'augmenter la séquestration carbone sur le territoire de la CARA.

L'analyse montre qu'une évolution des pratiques agricoles sur les surfaces en prairies et en culture permettrait un stockage de carbone supplémentaire sur le territoire. Il s'agit également pour le territoire de préserver et de valoriser les surfaces forestières. Le dossier indique que l'urbanisation des sols agricoles est en revanche à l'origine d'un déstockage de carbone estimé à 1 870 t CO₂ eq en 2016 sur le territoire de la CARA et qu'il convient de lutter contre l'artificialisation des sols afin de favoriser le stockage de carbone.

La MRAe recommande de faire un bilan des conséquences sur la réduction du stockage de carbone de la consommation d'espaces agricole, naturel et forestier engagée depuis 2016, et prévue dans les documents d'urbanisme en vigueur.

3. Consommation énergétique

La consommation d'énergie finale à l'échelle de la communauté d'agglomération est évaluée à 1 650 GWh en 2014.

Le dossier détaille la consommation d'énergie finale par secteur (en volume et en pourcentage). Ainsi, près de 95 % de la consommation d'énergie du territoire se répartit entre trois secteurs : le résidentiel pour 47 %, le transport routier pour 33 % et le tertiaire pour 15 %. Le diagnostic montre que 41 % de la consommation énergétique concernent les énergies fossiles (produits pétroliers).

Pour le transport routier, 63 % des consommations relèvent des déplacements effectués en véhicules particuliers, 20 % en véhicules utilitaires et 15 % en poids lourds.

Le territoire compte 39 924 résidences principales, soit 51,6 % du parc de logements selon les données INSEE 2013 figurant dans le dossier, (42 899 résidences principales données INSEE 2019). Le dossier souligne que le territoire compte plus de 43 % de résidences secondaires, non prises en compte dans les estimations des consommations d'énergie.

Le parc résidentiel est ancien avec 15 157 logements construits avant 1970 et par conséquent énergivores. Le dossier pointe la diminution de la consommation de fioul (pour le chauffage) et la rénovation énergétique de l'habitat comme pistes prioritaires de réduction des consommations énergétiques (en intégrant le parc de résidences secondaires).

4. Production d'énergies renouvelables

La production d'énergies renouvelables est évaluée à 266 GWh/an en 2018, soit 16,5 % de la consommation énergétique du territoire. Elle est assurée majoritairement par la filière bois-énergie (68 % de la production).

Selon le diagnostic, le potentiel de production d'énergies renouvelables est évalué en 2030 à 320 GWh/an pour le solaire photovoltaïque, 148 GWh/an pour le bois-énergie, 109 GWh/an pour le solaire thermique et 80 GWh/an pour les biomasses.

Si le dossier cartographie⁶ des secteurs favorables au développement de l'éolien, il ne fournit pas d'estimation du potentiel éolien. Le défaut d'étude sur ce potentiel à ce stade ne permet pas la mise en place de leviers d'actions en faveur du développement de cette énergie renouvelable.

Le diagnostic n'identifie pas les secteurs favorables au photovoltaïque ; ce travail étant prévu dans les actions du PCAET, à l'aide du cadastre solaire et de l'identification des friches sur le territoire.

5. Émissions de polluants atmosphériques

Selon des estimations réalisées par extrapolation de données produites à l'échelle régionale, la qualité de l'air du territoire de la CARA est globalement bonne mais peut s'avérer médiocre à très mauvaise occasionnellement. La commune de Royan est classée comme sensible à la dégradation de la qualité de l'air.

Le diagnostic décline l'analyse selon les six polluants réglementaires définis par l'arrêté ministériel du 4 août 2016 relatif au PCAET (Oxydes d'azote (NOx), dioxyde de soufre SO₂, ammoniac (NH₃), composés organiques volatils (COV) et particules fines PM 10 et PM 2.5).

Les principaux polluants émis sur le territoire de la CARA sont les oxydes d'azote, les COV et l'ammoniac. Les transports routiers et les secteurs résidentiel et agricole sont les principaux émetteurs. Les émissions de NOx sont principalement dues aux déplacements en véhicules particuliers et accrus en période estivale. Le secteur résidentiel, en lien avec les besoins de chauffage, est responsable d'environ la moitié des émissions totales de polluants atmosphériques. L'agriculture, principalement par l'épandage d'engrais azotés, est le secteur à l'origine de 99 % des émissions d'ammoniac du territoire en 2014.

Le diagnostic⁷ présente les effets de ces polluants sur la santé humaine et l'environnement mais reste générique.

La MRAe recommande de décliner sur le territoire de la CARA l'analyse des effets des polluants sur l'exposition des populations sensibles.

Selon le dossier, la réalisation d'une étude précise et territorialisée sur la qualité de l'air constitue un enjeu pour la CARA. Les données fournies ne permettent pas de fournir une estimation des concentrations de polluants.

La MRAe recommande de compléter le dossier par des estimations de concentration de polluants dans l'air à l'échelle du territoire afin de situer leurs niveaux de pollution par rapport au département et à la région, et de les comparer avec les seuils de référence réglementaire de qualité de l'air (recommandation nationale et organisation mondiale de la santé).

6. Vulnérabilité du territoire aux effets du changement climatique

Les vulnérabilités les plus fortes sont liées à l'augmentation des températures et des épisodes de fortes pluies et à une baisse du cumul des précipitations sur le long terme.

Selon le dossier, le changement climatique conduit à l'amplification des risques naturels d'inondations par débordement des cours d'eau et par submersion marine, de retrait et de gonflement des argiles et d'érosion côtière, de sécheresse, de tempête et de feux de forêt.

Le territoire est par ailleurs fortement exposé au manque d'eau, en particulier en période estivale. Le diagnostic pointe l'état écologique moyen à médiocre des cours d'eau et la sensibilité de la Seudre à des étiages sévères.

Le changement climatique affecte la ressource en eau sur le plan qualitatif et quantitatif avec une aggravation des conflits d'usages de la ressource en eau. La gestion de la ressource en eau est un enjeu majeur pour l'alimentation en eau potable, pour la production agricole, viticole, conchylicole et sylvicole. L'accroissement des épisodes de sécheresse aura également un impact non négligeable sur les boisements et les milieux aquatiques.

L'augmentation de la fréquence et de la gravité des vagues de chaleur est un impact majeur attendu sur le territoire de la CARA, avec un risque de surmortalité caniculaire aggravé par le vieillissement de la population constaté sur le territoire.

Le diagnostic indique que l'élévation des températures est toutefois favorable à l'allongement de la saison touristique sur le territoire de la CARA, ce qui risque d'engendrer une augmentation de la fréquentation touristique qu'il est nécessaire d'anticiper.

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

A. Exposé des motifs justifiant le scénario retenu

Le dossier propose un scénario de transition énergétique aux horizons 2030 et 2050, exposé au sein de la stratégie territoriale adoptée. Il ne permet pas cependant d'appréhender le lien entre le scénario retenu et les enjeux identifiés sur le territoire et leurs niveaux.

Il ne présente pas de comparaison avec un scénario d'évolution tendanciel qui ne comporterait pas de changement majeur du système énergétique et qui traduirait le poids de l'inaction en l'absence du plan.

Par ailleurs, le rapport n'expose pas comment l'évaluation environnementale a pu éclairer les choix tout au long du processus d'élaboration du PCAET de la CARA, qui se veut itératif, afin de retenir le plan d'actions le plus efficient du point de vue de la protection de l'environnement.

7 Diagnostic du PCAET page 64

La finalité d'un PCAET étant d'apporter des améliorations du point de vue de l'environnement, il est attendu que soient retranscrites les solutions (scénarios) qui ont pu être discutées dans le cadre du processus d'élaboration et d'évaluation du plan, mais qui n'ont finalement pas été retenues, en indiquant les raisons des choix opérés.

Cette démarche à retranscrire a pour objectif d'attester que le plan d'action arrêté est finalement celui qui s'avère le meilleur compromis réalisable au regard des divers enjeux, contraintes et limites liées au processus d'élaboration du plan, notamment du point de vue des considérations environnementales.

La MRAe recommande de décrire un scénario tendanciel en l'absence de mise en œuvre de PCAET, et de restituer les diverses solutions alternatives étudiées ayant abouti au scénario retenu au regard des enjeux du territoire.

B. Objectifs globaux du PCAET

1. Atténuation du changement climatique

L'atténuation du changement climatique repose sur les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Le PCAET de la CARA a pour objectif de réduire les émissions du territoire de 45 % en 2030 et de 75 % en 2050 par rapport à 2018, passant ainsi de 381 kt eq CO₂ émis en 2018 à 210 kt eq CO₂ en 2030 et à 95 kt eq CO₂ en 2050. La forte contribution du secteur des transports aux émissions de gaz à effet de serre conduit la collectivité à définir une stratégie en matière de développement des mobilités douces et de limitation de l'usage de la voiture particulière. La stratégie présentée repose également sur la rénovation des bâtiments.

Le projet de PCAET prévoit également d'augmenter les capacités de stockage du carbone sur le territoire en doublant la séquestration carbone à l'horizon 2050. Pour atteindre cet objectif, le PCAET montre notamment la volonté de préserver les terres agricoles et les espaces naturels, y compris en milieu urbain, de faire évoluer les pratiques agricoles, de développer la filière de production de produits biosourcés.

Les perspectives d'évolution du stockage additionnel annuel, ou flux annuel, qui caractérise la séquestration de carbone supplémentaire observée chaque année, ne sont cependant pas précisées.

La MRAe recommande d'expliquer comment le PCAET permet d'atteindre la neutralité carbone, en particulier en prenant en compte la compensation nécessaire des émissions de l'ensemble des secteurs d'activités en 2050.

2. Lutte contre la pollution atmosphérique

Un tableau de synthèse des objectifs de réduction des émissions de polluants atmosphériques est présenté par polluant (dioxyde de soufre (SO₂), Oxyde d'azote NO_x, les COVnM, le NH₃ et les PM_{2.5} et PM₁₀) en tonnes/an aux horizons 2030 et 2050 par rapport à l'année 2016.

Le document stratégique n'indique pas la stratégie définie par la collectivité pour atteindre ces objectifs.

La MRAe recommande de préciser dans le document stratégique sur quels leviers la CARA envisage d'agir afin de réduire les émissions de polluants atmosphériques. En l'état, il n'est pas possible de s'assurer que le projet de PCAET est en mesure d'atteindre les objectifs fixés.

3. Réduction de la consommation énergétique et développement des énergies renouvelables

Les objectifs du plan visent en particulier la rénovation énergétique des bâtiments. Les objectifs globaux de réduction de la consommation d'énergie sont fixés à 30 % en 2030 et à 50 % en 2050 par rapport à 2018. Par rapport à une consommation de référence de 1 650 Gwh en 2018, la consommation énergétique est donc estimée à 1 155 GWh en 2030 et à 825 GWh en 2050.

Afin de réduire sa dépendance aux énergies fossiles, la stratégie de la collectivité repose sur une augmentation de la production d'énergies renouvelables par rapport à 2018 de 66 % en 2030 et de 126 % en 2050. La production passerait ainsi de 266 Gwh en 2018 à 443 Gwh en 2030 et 602 GWh en 2050. Les objectifs du PCAET visent le développement de la production du bois-énergie, du photovoltaïque, de la géothermie, de la méthanisation et du solaire thermique. La production d'énergies renouvelables devrait couvrir ainsi 39 % des besoins en 2030 et 74 % à l'horizon 2050.

Le projet ne fixe pas d'objectifs chiffrés en matière de valorisation des potentiels d'énergie de récupération, et devra être complété.

4. Adaptation du territoire au changement climatique

L'adaptation du territoire au changement climatique a pour objectif d'anticiper son impact et de limiter les dégâts éventuels.

Les objectifs du plan visent notamment l'adaptation du territoire face à l'aggravation des risques naturels, la gestion de la ressource en eau en particulier en période estivale, l'adaptation de l'agriculture et de la conchyliculture au changement climatique, l'adaptation du patrimoine bâti aux épisodes de forte chaleur et la réintroduction de la nature en ville susceptible de limiter les îlots de chaleur.

Le dossier ne présente pas toutefois de lien entre les objectifs stratégiques retenus et les vulnérabilités du territoire qui ont pu être identifiées.

La MRAe recommande de justifier, dans le document stratégique, les objectifs retenus pour adapter le territoire de la CARA au changement climatique au regard de ses vulnérabilités.

C. Articulation avec les autres documents de planification et leurs objectifs environnementaux

Le PCAET aborde la stratégie nationale bas carbone (SNBC), dont la loi Énergie-climat du 8 novembre 2019 est venue entériner l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050.

Le SRADDET de Nouvelle Aquitaine prévoit, en référence à 2010, une baisse des émissions de gaz à effet de serre de 45 % en 2030 et de 75 % en 2050, une réduction de la consommation d'énergie finale de 30 % en 2030 et de 50 % en 2050 et l'atteinte d'une production d'énergies renouvelables couvrant 50 % de la consommation d'énergie finale en 2030.

Avec un objectif de réduction de 45 % en 2030 des émissions de GES, le PCAET correspond à l'objectif régional. En revanche, le projet de production d'énergies renouvelables devant couvrir 39 % des besoins en énergie en 2030 s'avère en-deça de l'objectif régional.

La MRAe recommande de mieux expliquer les raisons pour lesquelles il n'est pas pour l'heure possible d'atteindre l'objectif régional de production d'énergies renouvelables en 2030 en précisant en quoi les caractéristiques du territoire ne permettent pas un développement plus important.

Par ailleurs, en matière de qualité de l'air, le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PRÉPA) fixe la stratégie de l'État à l'horizon 2030 pour réduire les émissions de polluants atmosphériques au niveau national par rapport à l'année de référence 2005. Les objectifs du PCAET présentés en termes de réduction des émissions de polluants atmosphériques correspondent aux objectifs du PRÉPA à l'horizon 2030.

D. Gouvernance du PCAET

Le degré de prise en compte effective de l'environnement par un PCAET est fortement dépendant du mode de gouvernance de son plan d'actions. Le plan prévoit trois actions⁸ dédiées à la mise en place d'une gouvernance et à la poursuite de l'animation du PCAET. Il est notamment prévu de définir un comité de pilotage et un comité technique afin de suivre les avancées du programme d'actions.

Les actions du PCAET couvrent un domaine qui ne relève pas exclusivement de la compétence de la communauté d'agglomération Royan Atlantique qui porte l'élaboration du document. Ainsi, le PCAET prévoit utilement que chaque fiche-action comprenne des informations spécifiques à l'organisation opérationnelle de l'action en mentionnant notamment le porteur de l'action, les partenaires, les moyens humains et financiers. Ces précisions sont de nature à faciliter la mise en œuvre du plan.

E. Prise en compte des enjeux dans le programme d'actions

Le programme d'actions du PCAET Royan Atlantique, dont un tableau synthétique est annexé au présent avis, décrit les actions et les moyens (humains et financiers) qui doivent être mis en œuvre. Il s'articule autour de 6 orientations stratégiques déclinées en 29 actions et 75 sous-actions.

L'évaluation environnementale stratégique a permis de mettre en évidence les incidences négatives potentielles de la stratégie territoriale retenue. Les préconisations issues de ces analyses sont utilement reprises dans les fiches actions comme points de vigilance dans la mise en œuvre des actions.

Les fiches-actions ne donnent pas de précision sur les gains énergie-climat attendus. Ces compléments seraient pourtant de nature à favoriser l'implication des acteurs dans les actions concernées.

La MRAe relève que le plan d'actions fixe un ordre de priorité (de 1 à 3) pour la réalisation des actions sans justifications quant à ces choix. Les incidences de ces choix sur l'atteinte des objectifs du PCAET ne sont en outre pas analysées. Le programme d'actions ne précise pas de quelle manière cette hiérarchisation des leviers d'actions sera mise en œuvre afin d'atteindre les objectifs.

8 Fiches actions O-1 à O-3 de l'orientation 6 "Mobiliser les acteurs": Animation globale de territoire et de tous les porteurs de projets potentiels; Communication stratégique et opérationnelle afin d'informer et de sensibiliser; Organiser la gouvernance et le suivi de la politique climat-air-énergie

La MRAe recommande de justifier la priorisation de réalisation des actions du PCAET et la part de chaque action dans l'atteinte de ses objectifs.

1. Développement des énergies renouvelables

En matière de développement des énergies renouvelables, le plan prévoit d'encadrer et d'accompagner le développement du photovoltaïque, du solaire thermique et du bois-énergie dans son orientation 4 « développer les énergies renouvelables sur le territoire ». Le plan entend s'appuyer sur le cadastre solaire établi par la CARA pour cartographier le potentiel solaire de l'ensemble des toitures et des parkings. Le projet de partenariat avec une société d'économie mixte pour porter les projets d'énergies renouvelables est de nature à favoriser la concrétisation du plan.

Des mesures concernent l'étude du potentiel des filières géothermie, méthanisation, énergies marines et récupération de chaleur.

La communauté d'agglomération propose également d'accompagner les communes du territoire pour encourager le recours aux énergies renouvelables à travers les outils réglementaires des documents d'urbanisme. La mesure proposée ne précise pas les outils des PLU à mobiliser en particulier et reste ainsi trop générique.

La MRAe recommande de renforcer les mesures retenues pour une prise en compte des énergies renouvelables dans les documents d'urbanisme afin que les actions soient plus opérationnelles et efficaces.

2. Consommation d'espaces

Le plan prévoit des mesures⁹ visant la limitation de l'étalement urbain et de la consommation foncière telles que, sensibiliser les communes sur les formes urbaines économes en foncier et prioriser l'implantation des équipements, des commerces et des services en centres-bourgs. Il prévoit également de recenser les friches afin d'identifier les zones potentielles de développement des parcs photovoltaïques.

La MRAe demande de mieux encadrer la consommation d'espace liée à l'urbanisation et de ne pas se limiter à des actions de sensibilisation. Il est rappelé à cet égard le lien de compatibilité entre le PCAET et les documents d'urbanisme. Elle recommande que le PCAET définisse un objectif en matière de consommation d'espace et de réduction de l'étalement urbain et qu'il en assure un suivi.

Afin de s'assurer d'un moindre impact environnemental sur les zones agricoles, naturelles et forestières, la MRAe recommande de préciser le plan d'actions afin de définir plus clairement les conditions d'implantation des équipements de production d'énergies renouvelables, notamment du photovoltaïque au sol, en rappelant la stratégie de l'État pour le développement des énergies renouvelables en Nouvelle-Aquitaine qui privilégie les espaces anthropisés.

3. Séquestration carbone

Afin de répondre à l'enjeu de neutralité carbone de la France à l'horizon 2050, plusieurs leviers d'action¹⁰ sont mobilisés en faveur de l'accroissement du stockage de carbone sur le territoire tels que le développement de la filière de production de matériaux biosourcés pour la rénovation du parc bâti.

L'état initial de l'environnement ayant souligné que la protection des espaces naturels garantissait la préservation des puits de carbone, le PCAET propose de mettre en œuvre l'action N-1.4 relative à la valorisation des espaces de marais. Le plan d'action ne donne cependant aucune précision sur la manière dont sera mise en œuvre cette action de valorisation, ni si ces zones humides, réservoirs de biodiversité à fort potentiel de séquestration, seront préservées.

La MRAe recommande d'explicitier dans le programme d'actions ce que recouvre la mesure relative à la valorisation des marais afin qu'elle permette concrètement, c'est-à-dire réglementairement à travers les documents d'urbanisme, de s'assurer de leur préservation. Elle recommande également d'élargir le champ d'action de l'action N-1.4 à d'autres espaces agricoles et naturels que les marais.

Afin de freiner la progression de l'artificialisation des sols et contribuer à la préservation des stocks de carbone, le plan s'oriente également vers des actions permettant d'augmenter la végétation dans les zones urbaines (haies, arbres et forêts), ce qui est favorable pour mieux supporter les épisodes de forte chaleur consécutifs au changement climatique.

La MRAe relève toutefois qu'aucune recommandation ne vise explicitement la préservation des autres surfaces naturelles et agricoles. La MRAe note également que le plan prévoit la plantation d'arbres en compensation d'arbres coupés lors des projets d'aménagements portés par la CARA. Cette mesure générale, limitée aux seuls projets de la CARA, ne montre pas la nécessaire priorisation de l'évitement ou de la réduction de l'atteinte aux espaces naturels quel que soit le porteur de projet.

9 Fiches-actions C « maîtriser l'étalement urbain » de l'orientation 1

10 Actions N-1 « encourager la végétalisation » de l'orientation 5

La MRAe recommande de justifier cette mesure de compensation au regard d'une présentation complète et détaillée du processus d'évaluation environnementale menée par la mise en œuvre de la démarche éviter-réduire, voire compenser.

4. Mobilité

L'orientation 2 « Réduire les émissions liées aux déplacements » du programme d'actions envisagé porte sur le développement des modes de déplacements actifs (vélo, piéton) et sur la réduction de l'autosolisme (covoiturage). Le plan prévoit également des objectifs de limitation de l'étalement urbain, ce qui permettra de limiter l'usage de la voiture individuelle dans le cadre des projets de développement à venir.

Le PCAET prévoit également des mesures en faveur du développement des carburants alternatifs aux énergies fossiles, en particulier par le lancement d'une étude sur leur potentiel de production locale et le déploiement des bornes de recharge pour véhicules électriques.

Il n'est cependant pas démontré que ces mesures, non chiffrées, permettront d'atteindre les objectifs définis de réduction des émissions de GES et de polluants atmosphériques.

La MRAe recommande de démontrer l'adéquation, notamment quantitative, des actions envisagées en matière de mobilité avec les objectifs stratégiques locaux.

5. Biodiversité et Paysage

Les principales menaces sur les sites Natura 2000 identifiées et les paysages sont liées au développement des énergies renouvelables.

L'évitement des sites Natura 2000, des périmètres à fort enjeu de biodiversité et des continuités écologiques constitue un point d'alerte dans les fiches-actions, en particulier pour l'implantation des parcs photovoltaïques. La collectivité ambitionne par ailleurs d'évaluer la ressource locale en bois pour développer la filière bois-énergie tout en étant vigilant sur les risques d'une surexploitation forestière qui viendrait en contradiction avec l'adaptation au changement climatique de la collectivité.

En revanche, le projet de PCAET de la CARA ne semble pas proposer de mesures permettant de prendre en compte les enjeux paysagers et patrimoniaux dans le cadre du développement des énergies renouvelables.

La MRAe recommande de renforcer les fiches-actions pour garantir un bon niveau d'intégration paysagère et architecturale des projets de développement d'énergies renouvelables.

6. Le parc bâti

Pour ce qui concerne le parc résidentiel, le PCAET porte plusieurs mesures dans son orientation n°1 « Réduire la dépendance énergétique du secteur résidentiel » visant à promouvoir la rénovation énergétique des logements afin d'atteindre l'objectif de réduction des consommations énergétiques. Les actions reposent principalement sur la mise en œuvre d'un guichet unique pour la rénovation énergétique, le dispositif CARA Rénov' de la collectivité.

Afin de s'assurer de la pertinence des objectifs à atteindre, les indicateurs de suivi devraient préciser le nombre de logements qui seraient potentiellement concernés.

Pour ce qui concerne le parc tertiaire, le programme d'actions concerne la réduction des consommations énergétiques du parc bâti des collectivités de l'agglomération et la rénovation des bâtiments du secteur tertiaire privé.

7. L'eau

Afin de limiter les effets liés au changement climatique sur la ressource en eau, tant du point de vue de la qualité que de la quantité, les dispositions¹¹ du PCAET mettent l'accent sur la nécessaire sécurisation de l'accès à la ressource pour l'eau potable et le développement économique du territoire.

Les actions prévoient en particulier de sensibiliser les acteurs du territoire et les usagers à l'utilisation raisonnée de l'eau pour faire évoluer les pratiques en faveur d'une réduction de la pression sur la ressource.

Les leviers d'actions¹² en faveur du développement de l'agriculture biologique et des circuits courts peuvent bénéficier à la protection de la ressource en eau. Le PCAET met également en avant les actions d'accompagnement du développement de la filière chanvre, nécessitant très peu voire pas d'irrigation ni d'intrants chimiques.

Le projet propose de réintroduire la nature en ville avec des choix de végétations adaptées, sans toutefois apporter de précision sur les caractéristiques attendues des essences à utiliser pour les plantations en lien avec le changement climatique.

11 Fiche-action L-1.2 de l'orientation 5 « Gérer la ressource en eau sur le territoire pour tous les usages et anticiper la pénurie »

12 Fiches-actions H-2 et H-3 de l'orientation 3 relatives « aux circuits courts de proximité »

La MRAe recommande de renforcer l'action N-1.2 pour permettre d'identifier les types de végétaux les moins consommateurs d'eau et ayant les meilleures résistances au stress hydrique et aux élévations de températures afin de mieux prendre en compte l'enjeu d'adaptation du territoire au changement climatique.

8. L'air

La collectivité entend améliorer la connaissance et l'information en matière de qualité de l'air sur son territoire par la mise en place d'une station de mesures de la qualité de l'air extérieur (action M-1.1) et de diagnostics sur la qualité de l'air intérieur dans les établissements publics (action M-1.2).

Certaines actions du plan visant à réduire les consommations énergétiques et les émissions de GES participeront également à la réduction des polluants atmosphériques. Les actions à destination du monde agricole et en faveur du développement du covoiturage, des alternatives au déplacement automobile par le biais des modes doux et l'évolution des performances du parc automobile ont vocation également à participer à l'amélioration de la qualité de l'air.

Parallèlement à la volonté de développer la filière bois-énergie, l'évaluation environnementale stratégique indique que la rénovation des équipements de chauffage au bois doit être encouragée afin de réduire significativement les émissions de polluants atmosphériques.

Le plan intègre ainsi des actions opérationnelles d'incitation à la rénovation des équipements par des dispositifs plus performants et moins polluants, accompagnées d'une sensibilisation des acteurs du territoire sur les risques sanitaires inhérents au chauffage au bois et plus largement sur les sources de pollution de l'air.

9. Les risques

En matière de risques, le plan prévoit la réalisation d'une cartographie recensant et localisant les risques liés au changement climatique afin de sensibiliser les populations et les acteurs du territoire. Cette mesure est pertinente pour l'amélioration et le partage des connaissances.

Des actions (L-1.3) de sensibilisation et d'accompagnement des communes sur les pratiques de nettoyage des plages seront mises en œuvre afin de lutter contre l'érosion côtière. Le PCAET ne propose toutefois pas d'action sur les autres risques amenés à s'aggraver avec le changement climatique. Il n'aborde pas non plus les enjeux liés à la réorganisation spatiale des activités ou de secteurs du territoire directement menacés par l'évolution de ces risques.

La MRAe recommande de compléter les mesures en abordant les problématiques prévisibles liées aux évolutions locales du climat pour l'ensemble des risques naturels.

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

Le plan climat air énergie territorial (PCAET) de la communauté d'agglomération Royan Atlantique est un projet territorial de développement durable dont la finalité est la lutte contre le changement climatique et l'adaptation du territoire à ce changement. Il donne un cadre d'intervention à l'horizon 2030 et 2050.

De nombreuses études sont encore à réaliser afin de disposer d'un état des lieux du territoire précis permettant de faire émerger ses spécificités, ses contrastes et des enjeux territorialisés afin d'apporter des réponses adaptées. Une hiérarchisation des enjeux, nécessaire pour asseoir et étayer le projet stratégique, doit compléter le diagnostic et l'état initial de l'environnement. Des compléments sont recommandés pour justifier le scénario d'évolution choisi, en comparaison notamment avec des scénarios alternatifs.

Le projet de la CARA n'apporte pas toutes les justifications de l'efficacité de sa stratégie et de son programme d'actions à atteindre les objectifs fixés.

Le nombre et la diversité des actions retenues témoignent de la volonté de la collectivité à agir. Cependant, nombre de ces actions relèvent de la seule sensibilisation des acteurs du territoire, de la promotion, de la communication ou de l'animation, qui, à elles seules, ne paraissent pas suffisantes pour atteindre les objectifs ambitieux à atteindre. Il convient ainsi de mieux justifier que les objectifs stratégiques et les actions programmées sont de nature à répondre aux enjeux identifiés sur le territoire communautaire. Des mesures prescriptives, à intégrer en particulier dans les documents d'urbanisme locaux, devraient permettre de renforcer les actions sur le plan opérationnel, notamment en matière d'adaptation au changement climatique.

La MRAe recommande de mieux justifier l'efficacité des actions envisagées pour atteindre les objectifs de réduction des émissions de polluants atmosphériques et d'augmenter les ambitions du plan en matière de potentiel de stockage de carbone dans les sols.

Les indicateurs de suivi des actions du plan ainsi que les mesures correctives en cas d'écart par rapport aux objectifs stratégiques doivent être précisés afin de garantir la mise en œuvre effective et efficace des actions dans la durée.

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

Fait à Bordeaux, le 16 décembre 2022

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,
le membre délégué

Signé

Raynald Vallée

Annexe : Synthèse des actions du PCAET
(Source : programme d'actions du PCAET pages 2 et suivantes)

Orientation 1 - Réduire la dépendance énergétique du secteur résidentiel

Action A-1	Poursuite de l'accompagnement technique et financier pour la rénovation de l'habitat privé (pour les propriétaires occupants et les propriétaires bailleurs)
Action A-2	Mise en place d'une filière sur les écomatériaux - écotechniques de construction (de la production à la formation des professionnels)
Action B-1	Accompagnement des ménages en situation de fragilité
Action C-1	Limiter l'étalement urbain en travaillant les formes urbaines
Action C-2	Développement d'un aménagement durable
Action C-3	Conforter un aménagement économique contribuant à la transition énergétique

Orientation 2 - Réduire les émissions liées aux déplacements

Action D-1	Accompagnement pour changer les habitudes de déplacement
Action D-2	Développement d'une offre globale de mobilités douces
Action E-1	Déploiement d'infrastructures pour véhicules à carburants alternatifs (électriques, hydrogène...)

Orientation 3 - Accompagner les activités économiques

Action F-1	Performance énergétique des bâtiments tertiaires et sur les principes d'utilisation de l'énergie (lumière, enseignes lumineuses, chauffage, portes ouvertes...)
Action F-2	Aménagement durable des zones d'activités
Action F-3	Exemplarité du patrimoine public
Action G-1	Intégration du développement durable dans les marchés publics de la CARA et des communes
Action H-1	Déploiement d'un "Projet Alimentaire Territorial (PAT)" : labellisation et mise en place de la gouvernance associée
Action H-2	Circuits courts de proximité : accompagner les producteurs pour développer l'offre en produits locaux
Action H-3	Circuits courts de proximité : booster la demande en produits locaux
Action H-4	Accompagner la mutation des activités agricoles vers des productions et pratiques adaptées aux enjeux du changement climatique
Action I-1	Développement d'une démarche de réduction des déchets à la source

Orientation 4 - Développer les énergies renouvelables sur le territoire

Action J-1	Exploitation du potentiel solaire (sur les toitures de maisons individuelles, ombrières sur les parkings, etc...)
Action J-2	Exploitation du potentiel de ressources bois et structuration d'une filière locale
Action J-3	Amélioration de la connaissance, et exploitation des potentiels décelés, sur les filières géothermie, méthanisation, bois et énergies marines (hydroliennes)
Action K-1	Valorisation des initiatives existantes
Action K-2	Déploiement de nouveaux modèles économiques et de gouvernance des projets de production d'EnR

Orientation 5 - Anticiper et s'adapter aux risques liés au changement climatique

Action L-1	Amélioration de la connaissance des impacts locaux et lutter contre les conséquences du changement climatique
Action M-1	Amélioration de la connaissance et de l'information en mettant en place des mesures de la qualité de l'air extérieur, et intérieur pour les bâtiments publics
Action N-1	Encourager la végétalisation

Orientation 6 - Mobiliser les acteurs

Action O-1	Animation globale de territoire et de tous les porteurs de projets potentiels
Action O-2	Communication stratégique et opérationnelle afin d'informer et de sensibiliser
Action O-3	Organiser la gouvernance et le suivi de la politique climat-air-énergie