



Autorité environnementale

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale
sur la demande de cadrage préalable du plan
climat-air-énergie territorial (PCAET) de
l’intercommunalité Interco Normandie Sud Eure
(27-28)**

n°Ae : 2022-21

Avis délibéré n° 2022-21 adopté lors de la séance du 23 juin 2022

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 23 juin 2022 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis pour le cadrage préalable relatif au plan climat-air-énergie territorial (PCAET) de l'intercommunalité Interco Normandie-Sud Eure (27-28).

Ont délibéré collégalement : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Karine Brulé, Marc Clément, Sophie Fonquernie, Louis Hubert, Christine Jean, Philippe Ledenic, François Letourneux, Serge Muller, Jean-Michel Nataf, Alby Schmitt, Véronique Wormser

En application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae, 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.

Étaient absents : Barbara Bour-Desprez, Virginie Dumoulin, Michel Pascal

* *

L'Ae a été saisie pour avis par le président de l'intercommunalité Interco Normandie-Sud Eure, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 28 mars 2022.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 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, l'Ae a consulté par courriers en date du 16 mars 2022 :

- le ministre chargée de la santé, qui a transmis une contribution en date du 18 mai 2022,
- les préfets de département de l'Eure, de l'Eure-et-Loir et de l'Orne.

Sur le rapport de Gilles Croquette et de Jean-Michel Nataf, qui ont eu un échange en visioconférence avec les représentants de l'Interco Normandie-Sud Eure le 30 mai 2022, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

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

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. 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.

Si le maître d'ouvrage le requiert avant de présenter une demande d'autorisation, l'autorité compétente rend un avis sur le champ et le degré de précision des informations à fournir dans le rapport environnemental (cf. article L. 122 7 et R. 122 19 du code de l'environnement) ; cette dernière autorité consulte l'autorité environnementale. Le présent document expose l'avis de l'Ae sur les réponses à apporter à cette demande.

¹ Formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Avis détaillé

Le cadrage préalable à l'évaluation environnementale des plans et programmes à la demande du maître d'ouvrage est prévu par l'article R. 122-19 du code de l'environnement. Le présent avis de l'Ae pour le cadrage du plan climat-air-énergie territorial (PCAET) de l'intercommunalité Interco Normandie-Sud Eure (INSE) (27-28) résulte d'une analyse des questions qui ont été posées à l'Ae par le maître d'ouvrage. Les réponses apportées ne préjugent pas de l'avis qui sera rendu sur le projet, et sur les analyses et études que devra mener le maître d'ouvrage pour respecter l'ensemble des prescriptions qui s'appliquent à une évaluation environnementale.

1 Contexte et présentation du PCAET de l'Interco Normandie Sud Eure et enjeux environnementaux

1.1 Contexte d'élaboration du PCAET

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) du 17 août 2015 a modernisé le dispositif des anciens plans climat-énergie territoriaux (PCET) par la mise en place des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET). Le PCAET est prévu à l'article L. 229-26 du code de l'environnement et son contenu est défini aux articles R. 229-51 à R. 229-56 du même code. Les objectifs stratégiques et opérationnels des PCAET portent sur les domaines suivants :

- 1° la réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- 2° le renforcement du stockage de carbone sur le territoire, notamment dans la végétation, les sols et les bâtiments ;
- 3° la maîtrise de la consommation d'énergie finale ;
- 4° la production et la consommation des énergies renouvelables, la valorisation des potentiels d'énergies de récupération et de stockage² ;
- 5° la livraison d'énergie renouvelable et de récupération par les réseaux de chaleur ;
- 6° les productions biosourcées à usages autres qu'alimentaires ;
- 7° la réduction des émissions de polluants atmosphériques et de leur concentration ;
- 8° l'évolution coordonnée des réseaux énergétiques ;
- 9° l'adaptation au changement climatique.

Le PCAET comprend un diagnostic, une stratégie territoriale, un programme d'actions et un dispositif de suivi et d'évaluation, dont il détaille les contenus. Pour les territoires couverts par un plan de protection de l'atmosphère (PPA) ou de plus de 100 000 habitants, le PCAET doit être compatible³ avec le PPA et comporte également un « plan d'amélioration de la qualité de l'air »

² L'arrêté du 4 août 2016 relatif au plan climat-air-énergie territorial précise qu'il s'agit des objectifs de production et de consommation au niveau du territoire.

³ La compatibilité d'un plan avec un autre est l'absence de contradiction entre les objectifs visés par le premier plan avec le deuxième. Cette relation est moins souple que la simple « prise en compte » (ne pas ignorer) mais plus souple que la conformité qui suppose un respect précis de l'ensemble des dispositions.

répondant aux objectifs de la loi d'orientation sur les mobilités du 24 décembre 2019, dont les dispositions sont codifiées au 3° II de l'article L. 229-26 du code de l'environnement.

Le PCAET est mis à jour tous les six ans. Il décrit les modalités d'articulation de ses objectifs avec ceux des règles des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet)⁴.

En matière d'articulation avec les autres plans et schémas, le PCAET doit notamment prendre en compte le schéma de cohérence territoriale (Scot) ; le PCAET doit être compatible avec les règles générales du Sraddet.

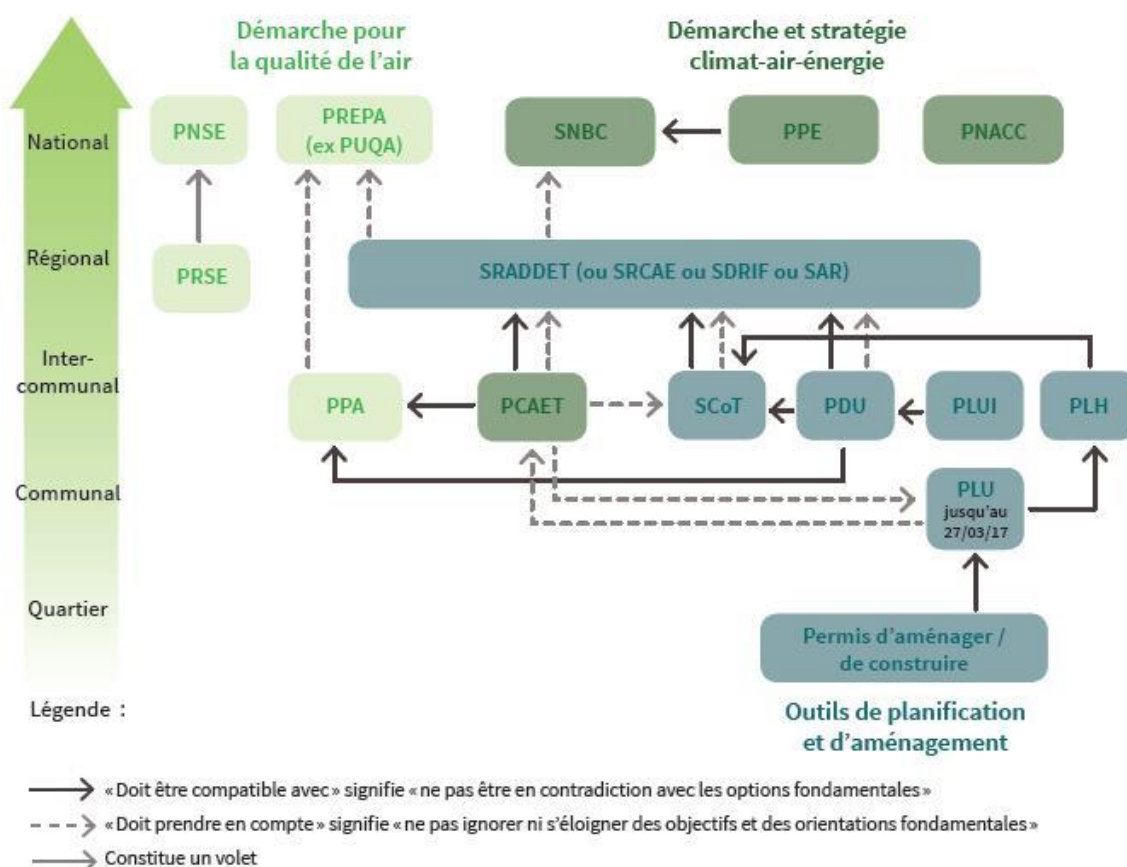


Figure n°1 : Liens de compatibilité et de prise en compte relatifs au PCAET (source : dossier d'après guide Ademe : « PCAET, comprendre, construire et mettre en œuvre », 2016)

1.2 Présentation de l'Interco Normandie Sud Eure (INSE)

La communauté de communes Interco Normandie Sud Eure (INSE), créée par arrêté préfectoral le 16 septembre 2016, compte 41 communes. Elle se situe pour l'essentiel dans la partie méridionale de l'Eure (40 communes) et comprend une commune dans l'Eure-et-Loir. (Montigny-sur-Avre). Elle est au contact du département de l'Orne.

⁴ Introduits par l'article 10 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).



Figure n°2 : Localisation de l'intercommunalité (source : dossier)

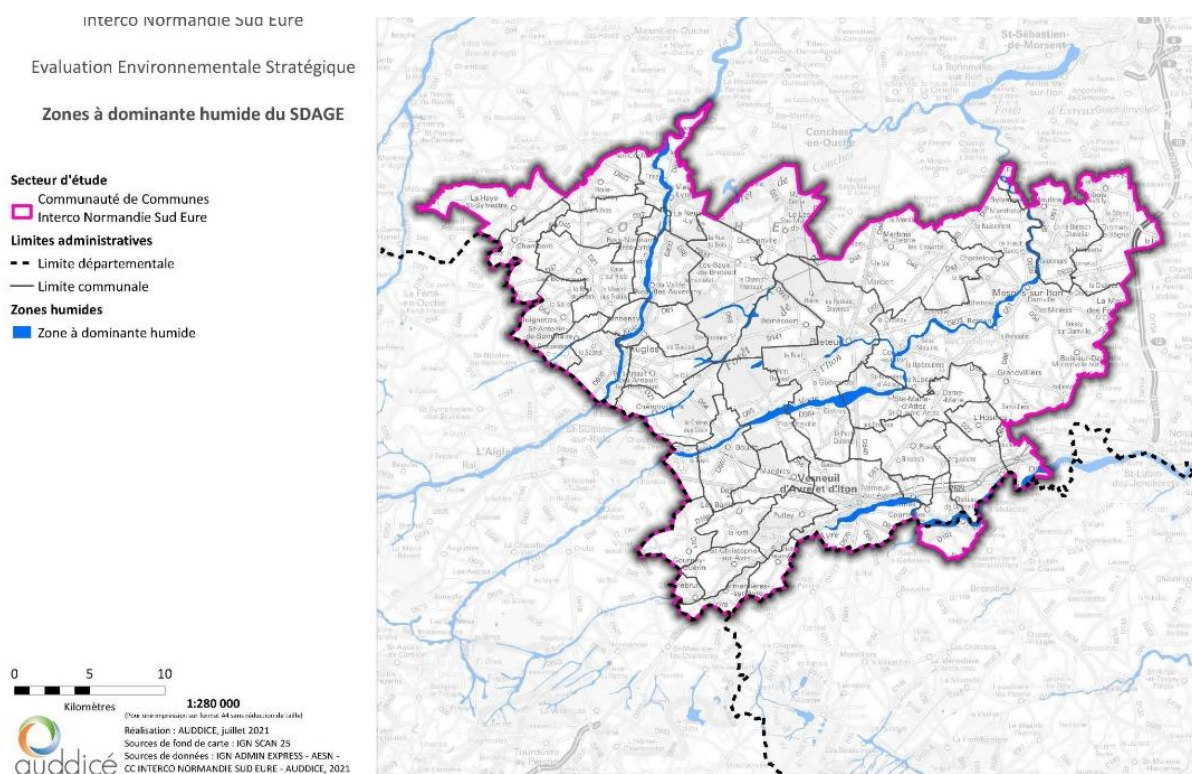


Figure n°3 : Plan de l'intercommunalité (source : dossier)

L'INSE s'étend sur 811 km² (dont 74 % d'espaces agricoles et naturels hors forêt et 22 % de bois et forêts), avec 55 Znieff⁵ de type I et six Znieff de type II. Elle est traversée par trois vallées (Avre, Iton et Risle). En 2021, l'INSE compte près de 40 000 habitants. Le territoire se caractérise par un tissu urbain peu dense : 37 de ses 41 communes comptent moins de 2 000 habitants, dont 32 moins de 1 000.

⁵ Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (Znieff) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de Znieff : les Znieff de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les Znieff de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

L'emploi se répartit par effectifs comme suit :

	Agriculture	Industrie	Construction	Commerce, transports et services	Administration publique, enseignement, santé, action sociale
INSE (2015)	2 %	27 %	5 %	30 %	37 %
France (2019)	2,6 %	13,8 %	6,5 %	46 %	31 %

Figure n°4 : Répartition des emplois par secteur (source : dossier)

Le territoire, à dominante rurale, est donc aussi plus industriel que la moyenne nationale, avec une histoire métallurgique.

L'espace agricole est composé pour l'essentiel de grandes cultures. Les eaux souterraines y sont en majorité fortement ou très fortement vulnérables, la qualité des eaux est moyenne sur les principales rivières, le sud-ouest du territoire est potentiellement sujet aux inondations de cave ou débordements de nappe ; la présence de carrières est notable à l'ouest, au sud et à l'est avec au sud des occurrences d'effondrements.

Selon le dossier, la consommation d'énergie en 2014 était de 1 097 GWh/an, la production d'énergies renouvelables (EnR) de 139 GWh/an en 2018 (70 % bois-énergie, 22 % éolien), les émissions annuelles de gaz à effet de serre (GES) en 2014 de 290 000 tCO₂eq, le stock de carbone au niveau du territoire⁶ en 2020 de 20 MtCO₂eq. Dans le dossier initial, les émissions de polluants atmosphériques ne sont pas quantifiées, mais elles le sont dans des pièces complémentaires reçues après entretien⁷. Le dossier met en évidence les incidences importantes du chauffage pour les particules fines ainsi que celles des émissions de l'industrie pour les composés organiques volatils, et de l'agriculture pour les polluants azotés.

Les comparaisons de ces chiffres territoriaux par habitant avec les valeurs nationales sont les suivantes :

	Consommation finale d'énergie/habitant (MWh/habitant)	Production d'EnR/habitant (MWh/habitant)	Emissions de GES/habitant (tCO ₂ eq/habitant)
INSE (2014,sauf 2 ^e colonne 2018)	27,4	3,5	7,2
France (2015 et 2020 ⁸)	25,5 et 24,4	3,9 et 4,8	6,8 et 5,9

Figure n°5 : Données du territoire et nationales pour la consommation d'énergie, la production d'EnR et les émissions de GES par habitant (source : dossier, rapporteurs)

Ainsi le territoire est, rapporté au nombre de ses habitants, en situation légèrement moins favorable que la moyenne en matière de consommation d'énergie, de production d'énergies renouvelables et émissions de GES, notamment en raison du poids de l'industrie.

⁶ Carbone séquestré dans les sols, les cultures, les haies, les forêts et les produits bois

⁷ En 2015, environ 390 tPM₁₀, 175 tPM_{2,5}, 1 440 tNO_x, 1300 tCOV, 1 050 tNH₃, 22 tSO₂

⁸ Année atypique à cause de la pandémie de Covid-19

1.3 *Procédures relatives au PCAET*

Le PCAET est un plan susceptible d'avoir des incidences sur l'environnement. À ce titre, en vertu du 10° du I de l'article R. 122-17 du code de l'environnement, il fait l'objet d'une évaluation environnementale réalisée dans les conditions prévues à l'article R. 122-20 du même code. Selon le 1° du IV de l'article R. 122-17, l'Ae est l'autorité environnementale compétente pour rendre un avis sur ce PCAET dont le périmètre excède les limites territoriales d'une région. En vertu de l'article R. 122-19 du Code de l'environnement, l'INSE a demandé à l'Ae un cadrage préalable.

Étant susceptible d'affecter des sites Natura 2000⁹ (trois dans l'INSE, cf. *infra*), le PCAET doit comporter une évaluation des incidences à ce titre.

Le projet et son évaluation environnementale doivent faire l'objet d'une consultation publique et sont soumis pour avis aux préfets des régions et aux présidents des conseils régionaux de Centre-Val de Loire et de Normandie. L'adoption d'un PCAET était réglementairement prévue avant le 1^{er} janvier 2019, les travaux ont débuté en 2018, mais la date de son adoption par le Conseil communautaire de l'Interco Normandie Sud Eure n'est pas encore déterminée.

1.4 *Les enjeux environnementaux du PCAET*

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux de ce PCAET sont, au vu des éléments fournis à ce stade :

- la réduction des consommations énergétiques, le développement des énergies renouvelables et la diminution des émissions de gaz à effet de serre pour atténuer le changement climatique ainsi que le stockage de carbone,
- la qualité de l'air et la santé des habitants,
- la prise en compte des risques naturels, dont ceux liés au changement climatique,
- la préservation des espaces naturels, de la biodiversité et des paysages compte tenu des pressions exercées par le changement climatique, et la maîtrise de l'artificialisation.

2 Les questions posées à l'Ae

2.1 *La demande de cadrage*

La demande de cadrage est constituée de « Questions à l'attention du CGEDD et validations attendues », d'une fiche de chiffres clés de 16 pages et d'une note de cadrage de 67 pages (constituée pour moitié d'un atlas cartographique d'une première esquisse, incomplète, de l'état initial de l'environnement). Suite à un entretien avec les rapporteurs, des versions projets du diagnostic du PCAET (148 pages) et de l'état initial de l'environnement de l'évaluation environnementale (167 pages) ont été transmises. Ces deux derniers documents ont été pris en compte dans les réponses apportées à la demande de cadrage préalable.

⁹ Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

Les questions soumises suivent, avec la réponse de l'Ae. Elles ont été numérotées afin de faciliter les renvois entre les différentes parties de l'avis.

2.1.1 Question n°1 : le degré de prise en compte de l'environnement par le projet de PCAET est-il suffisant ?

Le document fourni à l'appui de la demande de cadrage donne une liste assez complète des thématiques à envisager, mais comporte peu de précisions sur le niveau d'approfondissement pour les différentes étapes de l'évaluation environnementale. Il n'indique notamment pas les points auxquels il est prévu de porter une attention particulière et la description du territoire ne permet guère d'identifier ses enjeux environnementaux.

Les recommandations formulées ci-dessous pour une meilleure prise en compte de l'environnement s'appuient sur les quelques éléments disponibles dans la note de cadrage fournie. Elles sont également cohérentes avec les recommandations formulées par l'Ae dans les avis qu'elle a rendus sur des PCAET.

La question est abordée sous les deux angles suivants :

- la prise en compte de l'environnement pour les thématiques qui font partie de l'objet même du PCAET : la réduction de la consommation d'énergie, le développement des énergies renouvelables et la réduction des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques et l'adaptation au changement climatique¹⁰,
- la prise en compte des autres aspects de l'environnement pour lesquels l'évaluation environnementale doit permettre d'analyser les incidences notables probables et de définir des mesures d'évitement, de réduction et si nécessaire de compensation (ERC) ainsi que les critères, indicateurs et modalités prévus pour le suivi de la mise en œuvre du plan¹¹.

Consommation d'énergie, émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques et adaptation au changement climatique

La prise en compte de l'environnement par un PCAET se traduit en premier lieu par le niveau des objectifs retenus dans le cadre de la stratégie territoriale. L'Ae a parfois observé, dans les PCAET qui lui ont été soumis pour avis, des difficultés rencontrées pour définir ces objectifs en lien avec ceux existants au niveau régional (Sraddet) ou national (stratégie nationale bas carbone – SNBC – et programmation pluriannuelle de l'énergie – PPE – notamment).

La collectivité ne disposant pas elle-même de tous les leviers d'action peut être tentée de retenir des objectifs peu ambitieux. Le risque est alors d'aboutir, lorsque l'on agrège l'ensemble des PCAET, à une ambition amoindrie au niveau régional ou national. Il est donc essentiel que le PCAET traduise un niveau d'ambition prenant en compte l'ensemble des actions à mener : celles qui sont inscrites dans le plan d'action du PCAET mais également celles qui seront menées à l'échelon régional, national, voire européen.

Il ne s'agit pas pour autant de reprendre tels quels les objectifs régionaux ou nationaux. Il doit être tenu compte des spécificités du territoire. Les objectifs de réduction de la consommation d'énergie,

¹⁰ Ces thématiques sont traitées de façon usuelle dans la partie 3 des avis de l'Ae.

¹¹ Ces thématiques sont traitées de façon usuelle dans la partie 2 des avis de l'Ae qui porte sur l'évaluation environnementale stratégique du PCAET.

des émissions de GES et de polluants atmosphériques et de développement des énergies renouvelables doivent être adaptés en fonction notamment du poids des différents secteurs. Il s'agira par exemple dans le cas de l'INSE d'intégrer le poids plus élevé que la moyenne nationale du secteur agricole dans les émissions de GES (35 % en 2014 pour l'INSE à comparer à 20 % au niveau national) et de tenir compte du fait que les objectifs de réduction nationaux pour ce secteur sont plus limités (il est envisagé dans le cadre du scénario de la SNBC une réduction des émissions de 50 % par rapport à 1990 contre une réduction moyenne de 83 % pour l'ensemble des émissions).

Il convient également de tenir compte des caractéristiques locales des principaux secteurs consommateurs d'énergie ou émetteurs de GES ou de polluants atmosphériques. Par rapport aux évolutions envisagées dans les Sraddet ou la SNBC, il peut être nécessaire de faire des ajustements. Il pourra s'agir, par exemple dans le cas de l'INSE, de tenir compte du poids important des grandes cultures dans le secteur agricole local ou encore du type d'industries implantées sur le territoire et de leur capacité spécifique à réduire les émissions de GES.

L'évolution démographique du territoire constitue un autre facteur essentiel qu'il convient d'intégrer au moment de la définition des objectifs stratégiques. Les hypothèses correspondantes doivent être explicitées afin de permettre une comparaison avec les objectifs régionaux et nationaux.

L'ensemble de ces éléments peut conduire à des écarts notables entre les objectifs stratégiques du territoire et ceux qui ont été définis au niveau régional et national. Ces écarts doivent être explicités et justifiés dans le cadre de l'analyse de l'articulation avec les autres plans et programmes qui constitue un chapitre de l'évaluation environnementale stratégique.

Compte tenu de l'écart inhérent à l'exercice entre les objectifs stratégiques et le plan d'action du PCAET, il est essentiel que les effets des actions sur les consommations d'énergie, le développement des énergies renouvelables, la réduction des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques soient quantifiés autant que possible. Ceci doit permettre d'apprécier les bénéfices attendus des actions envisagées localement, de hiérarchiser ces actions et d'en permettre le suivi dans le temps.

Dans le cas des objectifs de réduction des émissions de polluants atmosphériques, le PCAET ne doit pas se limiter à reprendre tels quels les pourcentages inscrits dans le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (Prepa), comme cela est observé dans un certain nombre de cas. Les spécificités du territoire doivent être analysées afin d'identifier les sources d'émissions nécessitant une attention particulière et les objectifs doivent être définis en s'appuyant sur une étude des potentiels.

Pour le développement des énergies renouvelables, le potentiel du territoire est estimé, selon les premiers éléments fournis, entre 170 et 400 GWh/an (sans horizon défini) et viendrait s'ajouter à une production estimée à environ 140 GWh/an en 2018. La fourchette haute des potentiels présentés est importante si l'on considère la consommation actuelle du territoire (de l'ordre de 1 100 GWh/an) et les perspectives de réduction de la consommation d'énergie envisagés pour les prochaines décennies¹².

¹² L'article L. 100-4 du code de l'énergie fixe un objectif de réduction de 50 % de la consommation d'énergie finale en 2050 par rapport à 2012.

Les estimations de ce potentiel semblent néanmoins très incertaines à ce stade. La fourchette basse indiquée dans le document remis à l'appui de la demande de cadrage (170 GWh/an) n'est pas cohérente avec le détail fourni par filière (dont la somme est égale à 270 GWh/an). La prise en compte du repowering¹³ dans le cas de l'éolien n'est pas présentée de façon suffisamment détaillée. Malgré un contexte qualifié de favorable, le potentiel pour la méthanisation n'est pas estimé.

Sur cette thématique des énergies renouvelables, l'Ae a pu constater dans le cadre des avis qu'elle a rendus de très fortes variations, voire des incohérences, entre les différents documents d'un même PCAET (diagnostic, stratégie territoriale et évaluation environnementale stratégique). Elle a également observé le manque de justification des objectifs retenus aux différentes échéances pour les EnR. Une attention particulière doit être portée à ce sujet lors de l'élaboration du plan.

En matière d'adaptation au changement climatique, le PCAET doit comprendre une analyse des outils en place en matière de gestion des risques naturels, de préservation de la ressource en eau et de préservation des milieux naturels (plans de prévention des risques, schémas d'aménagement et de gestion des eaux, trame verte et bleue, SradDET, etc.) afin de déterminer si les évolutions attendues du climat sont correctement prises en compte. Ceci doit conduire, si nécessaire, à l'adoption d'objectifs stratégiques et opérationnels permettant de remédier aux insuffisances constatées.

Les thématiques environnementales autres que la consommation d'énergie, les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques et l'adaptation au changement climatique

L'évaluation environnementale stratégique du PCAET doit présenter, conformément à l'article R. 122-20 du code de l'environnement, les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan, « *sur l'environnement, et notamment, s'il y a lieu, sur la santé humaine, la population, la diversité biologique, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, le bruit, le climat, le patrimoine culturel architectural et archéologique et les paysages* ».

Les thématiques environnementales identifiées par l'Ae de façon récurrente comme nécessitant une attention spécifique dans le cas des PCAET comprennent la biodiversité et les milieux naturels, le paysage et le patrimoine, les déchets. Ces incidences sont notamment liées au développement de nouvelles installations pour la production d'énergies renouvelables, de nouvelles infrastructures pour les transports collectifs et les modes actifs et enfin à la rénovation énergétique des bâtiments¹⁴).

Les exemples fournis dans le dossier de structures de tableau pour l'analyse des incidences de la stratégie et du plan d'action constituent des grilles classiques pour l'évaluation. Les éléments proposés à ce stade dans la note de cadrage restent généraux et ne permettent pas de garantir une analyse suffisamment approfondie. La partie itérative devant permettre de définir les mesures d'évitement, de réduction et de compensation n'est mentionnée que brièvement.

Il conviendra que l'évaluation environnementale ne se limite pas à une analyse superficielle ou purement qualitative des incidences et qu'elle ne renvoie pas uniquement, sauf justification appropriée, à un examen ultérieur qui se ferait au niveau des projets. Il convient notamment, lors de l'analyse des incidences du PCAET, de prendre en compte le caractère cumulé des incidences¹⁵.

¹³ Le repowering ou en français « renouvellement » (d'un système de production d'énergie) consiste à remplacer d'anciens systèmes énergétiques par de nouveaux systèmes, plus puissants ou plus efficaces, se traduisant par une augmentation de la puissance produite.

¹⁴ Pouvant en particulier occasionner la destruction de gîtes pour les oiseaux ou les chauves-souris.

¹⁵ Comme prévu au a) du 5° du II de l'article R. 122-20 du code de l'environnement.

Cet examen doit être réalisé de manière proportionnée et peut nécessiter dans certains cas une quantification des effets.

L'analyse des incidences doit ensuite déboucher sur des mesures d'évitement, de réduction, voire de compensation, précises. Pour certains objectifs ou certaines actions, il peut être nécessaire de prévoir des critères d'écoconditionnalité.

La prise en compte de l'objectif national d'absence d'artificialisation nette en 2050, avec une division par deux du rythme d'artificialisation en 2030, constitue également une thématique à analyser compte tenu notamment des conséquences sur le stockage du carbone. Cet objectif doit être décliné à l'échelle du territoire, en cohérence avec les documents de planification et leurs évolutions envisagées.

2.1.2 Question n°2 : après prise de connaissance du protocole méthodologique, y-a-t-il besoin d'ajustements méthodologiques en comparaison d'autres évaluations environnementales stratégiques (EES) supervisées par le CGEDD (Retour d'expériences) ?

L'évaluation environnementale des plans et programmes dite « évaluation environnementale stratégique » (EES) est régie par la directive européenne n° 2001/42/CE du 27 juin 2001 et le code de l'environnement français (section 2 du chapitre II du titre II du livre I). Elle répond aux exigences de l'article R. 122-20 du code de l'environnement, et se définit comme une démarche itérative entre l'évaluateur et le rédacteur du PCAET visant à assurer un niveau élevé de prise en compte des considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption de la programmation.

La description de la méthodologie envisagée, qui fait l'objet du chapitre 1 de la note de cadrage, est peu détaillée. Il s'agit pour l'essentiel de rappels des obligations réglementaires, d'exemples de tableaux envisagés pour les analyses ou d'exemples de recommandations ou de mesures d'évitement, de réduction et de compensation pouvant être proposées dans le cadre d'un PCAET. Les observations de l'Ae présentées ci-dessous concernent les thèmes qui ne sont pas abordés de façon spécifique dans d'autres questions de la demande de cadrage préalable. Ces thèmes sont l'état initial de l'environnement, l'articulation avec les autres plans et programmes, les solutions de substitution raisonnables, ainsi que la présentation des méthodes utilisées.

État initial de l'environnement

La liste des thématiques retenues pour l'analyse de l'état initial de l'environnement n'appelle pas d'observation. Du point de vue méthodologique, le projet d'état initial transmis à l'Ae est bien structuré et suffisamment détaillé. Il conviendrait néanmoins de le compléter en présentant en conclusion les principaux enjeux environnementaux afin de répondre de façon complète au contenu prévu au 2° du II de l'article R. 122-20 du code de l'environnement.

Articulation avec les autres plans et programmes

Ce sujet de l'interaction avec les autres documents cadre est, dans le dossier, focalisé sur l'évitement de contradiction (ce qui renvoie à la compatibilité) alors que les interactions peuvent être plus fortes (conformité) ou faibles (tenir compte de). La distinction de ces différentes interactions est à rappeler (cf. figure n°1 *supra*). Par ailleurs, la liste des plans et programmes pris en compte pour cette analyse de l'articulation pourrait être élargie. S'agissant du développement des énergies renouvelables, il conviendrait notamment d'examiner les liens entre le projet de PCAET et les schémas régionaux de

la biomasse (SRB) ainsi que les programmes régionaux forêt-bois (PRFB) et la contribution apportée par le PCAET à la réalisation d'autres programmes ou schémas régionaux ou locaux.

Dans le cas des interactions avec le PPA de l'Eure et de la Seine-Maritime, il convient de prendre en compte les obligations particulières qui s'appliquent tant que le territoire de l'INSE est partiellement compris dans le périmètre de ce PPA¹⁶ :

- un plan d'action comportant des objectifs territoriaux biennaux au moins aussi ambitieux que ceux du Prepa doit être défini et ce plan doit être renforcé dans un délai de dix-huit mois si les objectifs ne sont pas atteints¹⁷ ;
- des mesures doivent être prises avant le 1^{er} janvier 2023, par le représentant de l'État dans le département, pour améliorer la performance énergétique du parc d'appareils de chauffage au bois et atteindre une réduction de 50 % des émissions de particules fines PM_{2,5} issues de la combustion du bois à l'horizon 2030 par rapport à la référence de 2020¹⁸.

Solutions de substitution raisonnables

Le dossier remis à l'appui de la demande de cadrage rappelle l'obligation réglementaire de présenter les solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du PCAET mais il ne fournit pas d'indication sur la méthodologie envisagée. Ce chapitre est parfois peu détaillé, voire à peine abordé, dans le cadre des évaluations environnementales des PCAET. Il convient de présenter les principales options envisagées pour les orientations et les contenus d'actions, mais non retenues, ainsi que leurs avantages et inconvénients. Cette étape est indispensable pour expliciter les choix effectués et informer sur le contenu des options écartées.

Présentation des méthodes utilisées

Le projet de PCAET doit préciser les différentes sources de données utilisées ainsi que les périmètres retenus pour les analyses et la définition des objectifs.

L'Ae relève en particulier que le dossier fait état d'émissions annuelles de GES qui s'élevaient à 290 000 tCO₂eq en 2014. Ni le dossier initial, ni les éléments complémentaires fournis au cours de l'instruction, ne précisent la nature et le périmètre des émissions prises en compte : émissions directes ou indirectes, prise en compte des émissions liées aux transports qui peuvent faire l'objet de différentes options, prise en compte de l'alimentation, de la consommation de produits manufacturés, etc. La prise en compte des émissions ayant lieu à l'extérieur du territoire peut être intéressante, même si cela suppose de faire des hypothèses simplificatrices, afin d'engager des réflexions et développer des actions spécifiques (comme la mise en place d'une recyclerie). Il convient dans tous les cas de définir précisément le périmètre des émissions prises en compte.

Participation du public

Une large participation du public est aussi nécessaire (cf. *infra*, en réponse à la question n°8).

¹⁶ Selon les indications fournies aux rapporteurs par la direction départementale des territoires et de la mer de la Seine-Maritime (DDTM 76) dans le cadre de la préparation de deux avis délibérés en mai 2022 (avis n°2022-08 et n°2022-10 portant sur les PCAET de la communauté de communes des Villes et de la communauté de communes interrégionale Aumale - Blangy-sur-Bresle), la révision en cours du PPA devrait conduire à restreindre son périmètre afin de couvrir les zones les plus concernées par la pollution atmosphérique. Si le territoire de l'INSE était exclu du périmètre du PPA, ces deux conditions spécifiques ne seraient plus applicables.

¹⁷ Disposition prévue par le 3^e du II de l'article L. 229-26 du code de l'environnement

¹⁸ Disposition prévue par l'article L. 222-6-1 du code de l'environnement

2.1.3 Question n°3 : les données exploitées mises à disposition sont-elles bien les plus récentes ?

L'Ae ne dispose pas d'une vue complète des données disponibles au niveau de l'INSEE. Le travail de recensement des données doit être réalisé par le pétitionnaire et le bureau d'étude chargé de l'évaluation environnementale. L'Ae peut néanmoins faire part de plusieurs observations au vu des documents qui lui ont été transmis.

La note de cadrage de l'évaluation environnementale stratégique du PCAET, présentée dans le dossier initial ne contient que très peu de données chiffrées, en dehors des cartes qui ne sont pas exploitables numériquement. Les documents complémentaires, transmis suite à la réunion d'échange avec les rapporteurs, sont en revanche relativement complets.

Le troisième document du dossier (« chiffres clés de l'Interco ») est, lui aussi, chiffré. Les chiffres clés fournis par ce document sont, pour l'essentiel soit non datés, soit assez anciens¹⁹, et la source n'en est pas indiquée, sauf exception.

Les données en matière de stockage de carbone par le territoire sont très récentes, et issues d'un croisement entre les données d'occupation des sols et l'outil Aldo²⁰ d'aide au diagnostic carbone territorial, par l'Ademe.

Les données d'émission de GES sont anciennes (2014), alors que les données nationales jusqu'à 2020 sont disponibles, et comprennent également des éléments sur l'empreinte carbone nationale récente. L'Ae relève à ce sujet qu'un exercice de calcul d'empreinte carbone du territoire serait intéressant, même s'il nécessite de faire un ensemble d'hypothèses simplificatrices.

Les données en matière de consommation énergétique finale sont aussi de 2014, ce qui est ancien. Les données nationales sont disponibles jusqu'à 2021, mais il faut tenir compte du caractère atypique des années 2020 et 2021, et donc sans doute se référer préférentiellement ou au moins également aux données de 2019, dans la mesure du possible. En tout état de cause, le site de l'observatoire énergie climat air de Normandie (Orecan – <http://www.orecan.fr/>), connu du pétitionnaire, fournit des données jusqu'en 2018 à l'échelle de la Normandie et peut être une ressource à consulter plus avant.

Présenter des données récentes constitue ainsi une piste d'amélioration, qui n'est d'ailleurs pas particulière au présent dossier. L'analyse des dynamiques et tendances est aussi un élément utile.

Les informations relatives à la qualité de l'air, elles, ne sont fournies dans le dossier initial qu'en pourcentage des émissions de chaque secteur émetteur, sans être quantifiées globalement (c'est-à-dire que le dossier initial ne donne pas les émissions totales par polluant au niveau du territoire). Les compléments reçus après entretien avec les rapporteurs remédient à ce défaut pour les PM₁₀, PM_{2,5}, NO_x, COV, l'ammoniac et le dioxyde de soufre. En revanche, ils ne fournissent que peu ou pas

¹⁹ Par exemple: de 2018 (Corine land cover) ce qui est bien le plus récent, de 2016 pour le parc de logements (sans source, mais la CERC Normandie donne des chiffres clés de 2019 , l'Insee semble remonter à 2015, mais sur certains items comme le parc social on a des données de 2021), soit de 2015 pour l'activité et l'emploi, de 2015 pour les mobilités, de 2014 pour la consommation d'énergie, de 2018 pour la production d'EnR, non datés pour les émissions atmosphériques, de 2014 pour les émissions de GES (mais l'observatoire des objectifs régionaux climat-énergie <https://www.observatoire-climat-energie.fr/regions/normandie/emissions-de-gaz-a-effet-de-serre/> donne des chiffres de 2018), et curieusement de 2020 pour le stockage de carbone sur le territoire...

²⁰ <https://www.territoires-climat.ademe.fr/download/15/ressource-document>

d'information sur les concentrations de polluants relevées²¹, faute d'instrumentation selon le pétitionnaire. Or ces concentrations constituent l'élément pertinent pour apprécier les impacts sanitaires et elles peuvent être approchées²². Il faut rappeler également que les règlements en matière de qualité de l'air s'appuient sur les recommandations de l'OMS, mais que celles-ci ont été significativement révisées en septembre 2021 par rapport à leur version de 2005 : cette nouvelle version plus pertinente pour la santé publique doit être prise en compte. Il serait également utile de donner des informations sur l'ozone et les polluants « émergents » (pesticides, autres).

Il est utile également de comparer les données avec celles d'autres territoires (les deux régions, le niveau national comme fait en 1.2) et d'analyser les dynamiques à l'œuvre (en comparant par exemple le rythme de diminution des émissions de GES du territoire et celui prévu au niveau national).

Il est aussi important, lors de la finalisation du PCAET, d'assurer la cohérence entre les données présentées dans les différents documents (diagnostic et stratégie notamment compte tenu des écarts parfois observés). Ces écarts peuvent trouver leur origine dans le décalage dans le temps entre l'élaboration du diagnostic et celle de la stratégie et du plan d'action.

2.1.4 Question n°4 : les références aux objectifs nationaux sont-ils présentés de manière explicite ?

Le document initialement fourni liste de manière assez complète les stratégies et réglementations nationales : loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, loi énergie climat, stratégie nationale d'adaptation au changement climatique, SNBC, stratégie nationale pour la mobilisation de la biomasse (SNMB), Prepa, PPE, loi d'orientation des mobilités (LOM), loi climat et résilience, loi égalité et citoyenneté. Le plan d'action « chauffage au bois domestique performant », en raison entre autres des spécificités locales, pourrait utilement compléter cette liste.

Les objectifs quantitatifs nationaux sont en revanche, dans le dossier initial, présentés incidemment pour la seule PPE, afin de justifier l'impossibilité pour le territoire de les tenir en raison des spécificités industrielles locales, et alors que le dossier cite par ailleurs le fort potentiel d'économies d'énergie de l'industrie relevé par l'Ademe, à étudier au cas par cas. Le dossier complémentaire reçu après entretien ne cite plus la PPE, mais rappelle les objectifs de la loi de transition énergétique pour la croissance verte de 2015, et les objectifs 2030 et 2050 de la SNBC mise à jour début 2020²³ (qui seront d'ailleurs relevés, en raison du récent paquet « fit for 55 » de l'Union européenne). Il serait utile d'y rappeler aussi les budgets carbone de la SNBC, les objectifs de la PPE (qui est à horizon plus rapproché que la SNBC), les objectifs en matière de qualité de l'air, pour lesquels la France est en difficulté, ainsi que les nouvelles recommandations de l'OMS en la matière comme mentionné plus haut.

Les objectifs pertinents des autres stratégies, lois et plans présentés de manière liminaire devraient aussi être pris en compte, au-delà de la simple énumération initiale.

²¹ Les données d'émission par km² sont aussi fournies : ; en 2014, 0,6 à 0,8 t/km² pour les PM₁₀ et 0,6 à 0,7 (en fait 0,2) pour les PM_{2,5} (moyenne haute normande), 1,7 tNO_x/km² et 1,6 tCOV/km² (fourchette basse normande), mais elles ne permettent pas de déduire les concentrations.

²² Des estimations des concentrations en polluants atmosphériques sont notamment produites par Atmo Normandie comme a pu le constater l'Ae dans le cadre d'avis rendus sur des PCAET.

²³ Cf par exemple https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/19092_strategie-carbone-FR_oct-20.pdf qui documente les objectifs cités dans le dossier

Et, comme indiqué précédemment (cf. question n°1), au-delà de la présentation des objectifs, il est nécessaire d'analyser de manière suffisamment fine et de justifier le cas échéant les écarts entre la stratégie et les objectifs nationaux et régionaux.

2.1.5 Question n°5 : quels points de vigilance au regard des thématiques présentées comme les plus sensibles ?

Les premiers éléments (projet de note de cadrage) présentés à l'appui de la demande de cadrage sont très agrégés, et des conclusions sont présentées sous forme de matrices « AFOM » (atouts forces opportunités menaces) sans justification, ce qui ne permettait pas en l'état à l'Ae de se prononcer sur la robustesse de ces jugements. Les documents complémentaires reçus après entretien donnent des justifications. En l'état, l'Ae peut répondre de deux façons à cette question : sur la base des données factuelles du dossier agrégé et en prenant en compte l'analyse AFOM ; ou en mobilisant son expérience en matière d'avis sur les PCAET.

Éléments de réponse issus de l'analyse des données factuelles du dossier agrégé et de l'analyse AFOM

Au vu du projet de note de cadrage, si on interprète comme sensibles les points mis en avant dans les faiblesses et menaces de l'analyse AFOM du dossier (qui ne sont pas des thématiques) et en cohérence avec la cartographie documentant l'état initial, voici des sujets pouvant *a priori* être considérés comme sensibles :

- caractéristiques géomorphologiques : des enjeux portent sur la vulnérabilité des nappes souterraines aux pollutions, le ruissellement sur les pentes aggravant les risques d'érosion, la perte de valeur agronomique en raison de l'érosion causée par les ruissellements, la présence de cavités souterraines naturelles ou anthropiques ;
- ressource en eau : des enjeux portent sur le mauvais état chimique d'une partie des cours d'eau, l'objectif de bon état écologique 2027 pour une majorité d'entre eux (en raison de nutriments, nitrates, pesticides, hydrobiologie...) et la détérioration de l'état écologique et chimique de certains cours d'eau. Un autre enjeu est la sensibilité des zones humides aux pressions humaines (augmentation des surfaces cultivées, la dégradation importante des milieux (du fait des aménagements hydrauliques réalisés), la contamination de la nappe par les nitrates et les pesticides. Les trois vallées du territoire renvoient de fait à l'existence de ripisylves et de zones humides, documentées cartographiquement, et en conséquence des problématiques de protection de zones humides, d'habitats naturels fragiles, et de pollution des eaux superficielles et souterraines (de moyennement à très fortement vulnérables selon l'atlas cartographique fourni) ;
- caractéristiques climatiques et énergétiques : sur la partie GES, un diagnostic climatique assez précis, avec des projections spécifiques au territoire, est fourni dans les documents transmis après entretien avec les rapporteurs. Les gisements de réduction présentés par le dossier, y compris complémentaire, demandent à être affinés et précisés quantitativement. En matière d'adaptation, la vulnérabilité des personnes sensibles aux fortes chaleurs (personnes âgées, asthmatiques, enfants...) est aussi un enjeu ;
- caractéristiques naturelles : le territoire est présenté comme agricole et forestier, par conséquent est important le sujet de la protection des surfaces agricoles et boisées vis-à-vis de l'artificialisation, mais aussi l'utilisation d'intrants azotés et des extrants méthane (élevage, même si celui-ci est en diminution) et azotés, notamment en matière de GES et qualité de l'air. L'évolution de l'agriculture au travers de son adaptation au changement climatique est aussi un

point sensible car il est directement lié à la problématique de la raréfaction de l'eau qui exacerbe les conflits d'usage. Même en passant à des cultures adaptées à des climats plus chauds et plus secs ou à des modes culturels plus résilients aux sécheresses, l'agriculture aura besoin d'eau pour être en mesure de produire l'alimentation dont le territoire aura besoin. Le partage de l'eau va devenir une question sensible et centrale ;

D'autres enjeux sont la fragmentation des boisements, l'augmentation du risque d'allergies lié aux pollens, la perte de milieux agro-naturels liée à une urbanisation insuffisamment maîtrisée,

- risques naturels : plusieurs types d'inondations ont été identifiés (ruissellement et coulées de boue, remontée de nappe, débordement de cours d'eau), et une menace est l'augmentation de ces risques derniers, mais également ceux de mouvements de terrain avec le changement climatique ;
- risques industriels, pollutions et nuisances : les NO_x (oxydes d'azote) et l'ammoniac sont parmi les polluants atmosphériques les plus émis sur le territoire. Depuis 2005, les émissions d'ammoniac ont augmenté de 19 % et les émissions de NO_x n'ont été réduites que de 5 %. Le document « chiffres clés » liste les émetteurs de polluants atmosphériques et propose un gisement qualitatif d'améliorations, mais des données chiffrées sur les concentrations de polluants manquent. Cela est assumé, mais pour l'Ae il est nécessaire de fournir, avant tout diagnostic, un état des lieux factuel et quantitatif de l'environnement et notamment des données de concentration locales disponibles ;
- caractéristiques démographiques et sanitaires : un enjeu est l'augmentation des maladies respiratoires et cardio-vasculaires liées à l'augmentation de la pollution de l'air, l'augmentation des allergies aux pollens, l'augmentation et l'apparition de nouvelles maladies dues à des agents pathogènes ;
- caractéristiques de l'aménagement du territoire et de l'économie : le parc de logements est pour moitié antérieur à 1970 ce qui pose la question de la rénovation thermique, nécessaire, avec quelques éléments apparemment spécifiques (chaudières au fioul), ainsi éventuellement que de la précarité énergétique, non mentionnée dans le dossier. La question des conflits entre problématiques environnementales, relevée de manière générale et systématique dans le dossier, peut effectivement survenir dans ce contexte (par exemple isoler les combles réduit les gîtes de chauves-souris). Le recours important au chauffage au bois pose la question de la limitation des polluants atmosphériques associés (particules) et des leviers à mettre en œuvre pour réduire ou supprimer les foyers ouverts. Ces actions de réduction de consommation et d'émissions dans l'habitat ne doivent pas faire oublier le très important gisement que représente la sobriété énergétique. D'autres enjeux sont l'urbanisation des espaces agricoles et naturels, l'artificialisation des sols, l'absence de documents d'urbanisme sur certaines communes.

Des points d'attention sont à porter aussi aux atouts et opportunités du territoire :

- caractéristiques naturelles : la présence de sites naturels dont notamment trois sites Natura 2000 est à relever²⁴ ;
- caractéristiques des paysages et du patrimoine : le patrimoine paysager, tant naturel que culturel et patrimonial, est à préserver. Une spécificité locale est le maintien voire l'augmentation des sites naturels et forêts comme sites de captation et de stockage de carbone. La question du stockage carbone est abordée dans le dossier (20 MtCO₂eq stockés, avec 90 600 tCO₂eq

²⁴ Ce sont les zones spéciales de conservation FR2302012 – Les étangs et mares des forêts de Breteuil et Conches (121 ha de forêts et milieux humides), FR2302011 – Les cavités de Tillières-sur-Avre (16 ha), FR2300150 – Risle, Guiel, Charentonne (4 747 ha de prairies semi-naturelle humides et autres milieux).

stockées et 555 tCO₂eq déstockées annuellement²⁵), elle est de fait importante, car les puits de carbone contribuent de manière majeure à l'équilibre des scénarios prospectifs en matière d'émissions nettes de GES. Il convient d'en préciser les objectifs pour l'INSE, d'en mesurer les incertitudes, tant en termes de données que de faisabilité, et de ne pas compter aveuglément sur le stockage pour améliorer le bilan carbone ;

- risques naturels : il convient de renforcer l'intégration (ou la prise en compte) de ces risques dans les PLU ;
- caractéristiques de l'aménagement du territoire et de l'économie : le passé industriel du territoire se traduit par des friches industrielles à valoriser. Les mesures proposées pour l'industrie ignorent la récupération de la chaleur fatale (qui est cependant citée par ailleurs) et proposent de recourir aux EnR, qui ne sont pas forcément adaptées à des besoins de base si elles sont intermittentes ou si elles ont un impact important sur la biodiversité et les paysages. En matière de déplacements, des opportunités se présentent par le développement du covoiturage, et de voies destinées aux mobilités actives.

Éléments de réponse issus des avis de l'Ae

Outre les éléments (factuels ou résultats d'une analyse) issus du dossier et développés ci-dessus, on peut, de manière plus générique, se référer aux avis de l'Ae déjà délibérés. L'expérience de l'Ae en matière de PCAET est limitée en raison du faible nombre de PCAET interrégionaux et du retard pris dans leur élaboration. De façon purement statistique, les enjeux importants observés sont, en ordre décroissant de fréquence :

- la réduction des émissions de gaz à effet de serre,
- l'adaptation au changement climatique et les risques associés au changement climatique,
- les incidences sur la biodiversité, les milieux et les paysages,
- le développement des énergies renouvelables,
- la réduction de la pollution atmosphérique et des risques sanitaires,

et les recommandations portent en majorité, et par ordre décroissant de fréquence, sur les points suivants :

- la prise en compte de la vulnérabilité au changement climatique,
- les indicateurs et le suivi,
- la hiérarchisation des objectifs et des actions,
- le manque d'ambition ou de précision en matière d'énergies renouvelables notamment,
- l'actualisation des bilans de gaz à effet de serre,
- les bilans de concentration de polluants atmosphériques,
- les dispositions spécifiques et les gisements d'énergies renouvelables,
- l'urbanisme, l'artificialisation nette,
- l'écoconditionnalité,
- le résumé non technique,
- les variantes,
- le scénario de base (sans PCAET),
- l'articulation entre diagnostic et stratégie,
- la spatialisation des bilans de gaz à effet de serre,
- les incidences environnementales des actions.

²⁵ Pour mémoire, le gain (émission négative) en France dû à la forêt et l'utilisation des terres avoisine les 60 MtCO₂eq soit un ordre de grandeur de 1 tCO₂eq par hectare ; l'INSE avec un territoire de 81 100 ha stocke annuellement 90 600 tCO₂eq par hectare, les ordres de grandeur sont cohérents.

Cette liste, fondée sur un échantillon réduit, peut éclairer sur l'historique mais ne préjuge pas des avis à venir. Elle est cependant un indicateur de ce que l'Ae considère comme important, dans l'absolu ou en raison des manques usuellement rencontrés en la matière. Du point de vue des enjeux thématiques, le changement climatique, l'adaptation, la réduction des émissions, les polluants atmosphériques, les impacts sur milieux, biodiversité et paysages sont donc importants. Du point de vue des recommandations, certaines sont de méthode : résumé non technique, articulation logique entre diagnostic et stratégie, variantes, scénarios, ambition et précision des mesures, hiérarchisation, suivi, écoconditionnalité ; d'autres sont thématiques, comme la vulnérabilité au changement climatique, les bilans de gaz à effet de serre, les énergies renouvelables, les polluants (concentrations et santé).

Les présents éléments, assez génériques, ne dispensent pas d'une analyse étayée.

2.1.6 Question n°6 : le degré de précision retenu pour l'étude (au regard des autres plans relatifs à tout ou partie de la même zone géographique) est-il suffisant ?

En matière de degré de précision visé pour l'évaluation environnementale du PCAET, si les éléments fournis à l'appui de la demande de cadrage préalable initiale ne sont pas suffisamment détaillés, les éléments complémentaires fournis après entretien sont, quant à eux, de bon niveau. Cependant, l'Ae ne dispose pas des informations sur les autres plans relatifs à tout ou partie du territoire de l'intercommunalité et n'est donc pas en mesure d'apporter une réponse à cette question, faute d'éléments factuels sur le contenu des autres schémas et plans pertinents pour le territoire. Le dossier gagnerait à être complété sur ce point, même si les précisions relatives aux « autres plans » cités dans la question ne sont pas nécessairement pertinentes pour le PCAET, qui est un document opérationnel, avec des actions concrètes et chiffrées. En outre le PCAET doit être articulé avec lesdits autres plans.

2.1.7 Question n°7 : comment correctement expliciter la possibilité de mise en œuvre des actions non dotées de financements ?

Selon l'article R. 229-51 du code de l'environnement, le programme d'actions du PCAET doit préciser « *les moyens à mettre en œuvre, les publics concernés, les partenariats souhaités et les résultats attendus pour les principales actions envisagées* ». L'information sur les montants nécessaires à la réalisation de l'action constitue une donnée *a priori* importante et devrait être fournie autant que possible. Comme indiqué par l'Ademe dans son guide de 2016 sur les PCAET²⁶, les dispositifs de financements peuvent être de différentes natures : dispositifs classiques (budget de la collectivité, financements bancaires, partenariats public-privé, etc.) ou spécifiques (certificats d'économie d'énergie, contrats de performance énergétique, tiers financement, etc.).

Par rapport à la question posée, plusieurs cas de figure peuvent être envisagés. Un premier comprend les actions normatives ou réglementaires et les actions de communication ou incitatives. On peut, par exemple, penser à des recommandations de sobriété énergétique, ou de limitation des foyers ouverts. Plus généralement, même en l'absence de moyens, le niveau de gaz à effet de serre peut baisser, avec la prise de conscience et le désir d'agir. De telles actions ne nécessitent pas nécessairement des moyens financiers conséquents. Pour autant, elles ont pleinement leur place

²⁶ <https://expertises.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/guide-pcaet-comprendre-construire-et-mettre-en-oeuvre.pdf>

dans le PCAET qui peut les mentionner, en précisant l'objet de l'action et ses limites, les moyens non financiers requis, les résultats attendus ainsi que le dispositif de suivi et d'évaluation.

Le deuxième cas de figure correspond à des actions nécessitant des moyens financiers mais dont les budgets n'ont pas encore été actés. Il semble dans ce cas pertinent de fournir l'estimation des moyens financiers nécessaires en précisant que ces montants restent à obtenir.

Dans certains cas, selon les informations fournies aux rapporteurs, la difficulté serait liée non pas à l'absence de financement mais au refus de certains partenaires de communiquer le montant des actions qu'elles prévoient de réaliser. À défaut d'information sur le budget de l'action, il peut être difficile d'estimer son importance pour l'atteinte des objectifs stratégiques. Cette absence peut être partiellement compensée par une description aussi précise que possible des moyens non financiers prévus.

Par ailleurs, comme indiqué en réponse à la question n°1, la quantification des effets des actions sur la consommation d'énergie, le développement des EnR, la réduction des émissions de GES et de polluants atmosphériques, est essentielle pour hiérarchiser les actions et faciliter leur suivi dans le temps. Elle peut permettre d'identifier qu'une action non dotée de financements est structurante et, dans ce cas, mettre en évidence l'importance de trouver les moyens financiers nécessaires.

2.1.8 Question n°8 : le protocole d'association des acteurs externes est-il suffisamment décrit (ou) comment le décrire conformément aux attentes du CGEDD ?

Le « protocole » n'est pas décrit dans la saisine que ce soit dans le dossier initial ou complémentaire. Seul est décrit le type de réponse envisagée à des avis de l'Ae. Le PCAET peut utilement rappeler, dans un premier temps, les obligations réglementaires relatives aux consultations du public et enquêtes publiques, les différents acteurs, intérêts et spécificités locales, les délais, les diligences requises, le bilan de l'enquête, etc.

De plus, il ne s'agit pas seulement d'un protocole obligatoire à mettre en œuvre, mais d'une volonté de stimuler, de rassembler les initiatives locales et de quantifier les objectifs comme les résultats, de façon à garder la motivation intacte sur le temps long. C'est à cette condition que le PCAET ne sera pas un plan de plus, mais une orientation forte dont découleront les autres projets, suivi d'un tableau de bord qui peut devenir fédérateur si les résultats collectifs positifs sont bien communiqués.

L'essentiel du dossier, sur ce sujet, s'attache à étudier les réponses possibles à un avis de l'Ae. Les réponses proposées à l'Ae dans ce tableau, préfiguration possible d'éléments d'un futur mémoire en réponse, mobilisent notamment des plans et schémas divers existants.

Le détail des réponses proposées (même à titre d'illustration) peut cependant parfois surprendre : à la recommandation « *L'autorité environnementale recommande de produire des éléments concernant la concentration de polluants dans l'atmosphère.* » la réponse proposée, préemptée, est : « *L'aspect "Concentration" des polluants atmosphériques, bien qu'intéressant, ne fait pas partie du PCAET réglementaire. Le diagnostic n'a pas été complété.* ». Cela est une vision formaliste, qui ne traite pas concrètement la question (voir § 2.1.3), et qui empêche un diagnostic correct. Dès 2017, l'Ae recommandait de disposer de ce genre d'information. De plus, un PCAET doit être compatible avec le PPA (or un PPA a été élaboré en 2014 pour les départements de l'Eure et Seine Maritime²⁷),

²⁷ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Plaquette%20PPA%20Hte-Normandie_v-octobre%2016.pdf

qui examine pour sa part les objectifs et les mesures réglementaires permettant de ramener, à l'intérieur des agglomérations de plus de 250 000 habitants et des zones où les valeurs limites réglementaires sont dépassées ou risquent de l'être, les concentrations en polluants atmosphériques à un niveau inférieur aux valeurs limites réglementaires. Le guide Ademe de 2016 sur les PCAET²⁸ indique de son côté que « *L'estimation porte prioritairement sur les émissions de polluants. Une estimation des concentrations de polluants peut également être réalisée.* », mais aussi que selon le décret, la stratégie territoriale a pour objectif entre autres la « *Réduction des émissions de polluants atmosphériques et de leur concentration ;* » et que « *Les données en termes de concentrations permettront notamment d'affiner le diagnostic en ayant accès à une représentation, voire, aux données d'exposition de la population.* »

Le point développé ci-dessus sur la qualité de l'air est très spécifique, mais il doit mettre en garde contre une approche strictement réglementaire du PCAET. Le but n'est pas de remplir des obligations *a minima*, mais de proposer, en lien avec des acteurs convaincus et volontaires, un projet de territoire compatible avec les importants défis en matière de qualité de l'air (cause de nombreuses mortalités prématurées, ce qui est rappelé d'ailleurs dans le dossier), de l'énergie (dont l'importance pérenne connaît une acuité particulière ces derniers temps) et de climat (avec des conséquences annoncées dramatiques faute de mesures très volontaristes).

D'une manière générale, il est important de retracer dans l'EES les choix effectués pour le PCAET au cours de son élaboration. Cela concerne en particulier la phase d'échange avec les acteurs externes.

2.1.9 Question n° 9 : existe-t-il une liste préétablie des indicateurs (d'état, de suivi...) à reprendre (ou) un tableau de bord existant fait-il déjà mention d'indicateurs transposables et répétitifs permettant de vérifier l'efficacité d'un PCAET ?

Un PCAET n'est pas générique, bien que son contenu soit décrit par des textes réglementaires et fasse l'objet d'un guide de l'Ademe de 2016²⁹, d'ailleurs connu et exploité par le pétitionnaire. Même si l'examen de la liste d'indicateurs d'autres PCAET peut être instructive, il importe d'examiner les spécificités du territoire au regard du contenu du PCAET.

Par ailleurs, comme mentionné *supra*, le PCAET est assujéti à une articulation avec d'autres schémas (PPA par exemple) dont les contenus sont également précisés, et qui, s'ils existent, doivent être pris en considération de manière appropriée (compatibilité, conformité, prise en compte).

Le dispositif de suivi doit permettre à la fois de suivre les évolutions à l'échelle du territoire par des indicateurs de performance et de résultats plutôt que de moyens (ainsi, comme mentionné dans le dossier à titre d'exemple, mais pas seulement : consommations d'énergie, production d'énergies renouvelables, émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, avec des échéances annuelles de suivi et une évaluation après trois ans) et la mise en œuvre effective des actions. Certains projets de PCAET prévoient une périodicité de trois ans pour la production de données à l'échelle du territoire, ce qui ne permet pas de réfléchir à son adéquation ni à d'éventuels ajustements.

²⁸ <https://expertises.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/guide-pcaet-comprendre-construire-et-mettre-en-oeuvre.pdf>

²⁹ PCAET – comprendre, construire et mettre en œuvre
<https://expertises.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/guide-pcaet-comprendre-construire-et-mettre-en-oeuvre.pdf>

Il convient également de prévoir non seulement des indicateurs de suivi du PCAET mais aussi des indicateurs de suivi de ses incidences, positives et négatives, pour tous les enjeux analysés dans l'évaluation environnementale (eau, milieu naturel, nuisances...) en précisant leur métrique, leur valeur pour l'état initial (« point zéro ») et leur valeur cible ; de renseigner les valeurs de référence de ces indicateurs ; d'assurer que les indicateurs couvrent la totalité des objectifs stratégiques définis.

2.1.10 Question n° 10 : existe-t-il une liste d'enjeux déjà identifiés à l'échelle des territoires interrégionaux, ceux de la Dreal³⁰ de Normandie ayant déjà été intégrés ?

Là encore, il appartient au pétitionnaire ou à son bureau d'étude de faire cette recherche, en consultant par exemple la Dreal de la région Centre Val de Loire. *A priori*, le Sraddet, le PPA, et les autres schémas par ailleurs déjà listés, peuvent donner des éléments structurants, même si le caractère interrégional n'a sans doute pas une incidence majeure dans le cas d'espèce, le caractère interrégional de l'intercommunalité étant limité et lié à l'histoire.

La principale spécificité liée au caractère interrégional du PCAET est de devoir tenir compte pour l'ensemble des plans de deux documents régionaux qui peuvent ne pas avoir le même degré de précision³¹ ou comporter des orientations différentes (priorités différenciées selon les différents types d'EnR par exemple).

2.1.11 Question n° 11 : dans le cadre de l'analyse des incidences du plan sur les sites Natura 2000, il est proposé de prendre en compte les sites du territoire d'étude, mais aussi ceux des communes limitrophes qui sont localisés à proximité immédiate de la limite administrative de la structure intercommunale. Est-ce suffisant ?

Au-delà des sites Natura 2000 présents au moins partiellement sur le territoire de la commune, il peut être nécessaire d'intégrer d'autres sites dans l'analyse des incidences Natura 2000, la règle étant d'exclure l'analyse uniquement pour les sites pour lesquels il est certain que le plan n'a pas d'effets. La démarche envisagée de ne pas limiter *a priori* l'analyse aux sites présents en partie ou en totalité dans l'intercommunalité est pertinente.

Dans le cas d'un PCAET, il peut s'agir par exemple d'analyser les incidences potentielles sur des espèces d'oiseaux ou de chauves-souris identifiées comme déterminantes de sites Natura 2000 situés à proximité du territoire. L'Ae relève par exemple que la zone de protection spéciale « Forêts et étangs du Perche » (identifiant n° FR2512004), d'une superficie totale de 477 km², se trouve à trois kilomètres environ de l'intercommunalité.

Néanmoins, le critère évoqué dans la question soumise à l'Ae n'est pas suffisamment précis pour pouvoir déterminer les sites qui seraient à prendre en considération³². Par ailleurs, le critère pour décider d'inclure ou non un site dans l'analyse des incidences Natura 2000 ne doit pas être fondé sur la notion de commune limitrophe qui est un critère administratif.

³⁰ Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

³¹ Dans des Sraddet, par exemple, les stratégies d'adaptation ou les volets relatifs aux polluants atmosphériques peuvent être traités de façon plus ou moins poussée.

³² La « *proximité immédiate de la limite administrative de la structure intercommunale* » n'est pas clairement définie.

L'Ae relevait dans sa note délibérée du 16 mars 2016 sur l'évaluation des incidences Natura 2000 que « *De manière générale, le raisonnement en termes de fonctionnalité écologique est trop souvent absent de l'argumentaire conduisant le maître d'ouvrage à conclure négativement dès la première des quatre étapes possibles d'une évaluation des incidences Natura 2000*³³ ». Il est nécessaire d'effectuer une analyse des espèces et habitats ayant justifié la désignation des sites et des possibles liens écologiques avec des lieux potentiellement concernés par des orientations stratégiques ou des actions du PCAET.

Il conviendra, par ailleurs, de ne pas limiter l'analyse des incidences en renvoyant à l'évaluation des incidences des projets répondant aux objectifs du PCAET. En effet, tous les projets ne bénéficieront pas d'une telle étude et une analyse des incidences à l'échelle d'un projet ne garantit pas l'absence d'incidences du schéma d'ensemble. Comme indiqué dans la note délibérée du 16 mars 2016, « *il serait [...] inapproprié de considérer que l'évaluation des incidences Natura 2000 d'un plan ou programme puisse être satisfaite par la mention de quelques principes généraux, indépendamment des sensibilités différentes des sites Natura 2000 aux pressions découlant des choix du plan ou programme considéré* ».

L'analyse des incidences Natura 2000 doit permettre d'identifier les sites susceptibles de subir des incidences, et de prévoir des mesures adaptées. Celles-ci peuvent comprendre par exemple l'exclusion pour des sites Natura 2000 de certaines pratiques ou types d'installations, ou encore le fait de favoriser les dispositifs de contractualisation en milieu forestier comme en milieu agricole dans le cas de la production d'EnR à partir de biomasse (par exemple des type mesures agro-environnementales climatiques ou de contractualisation).

2.1.12 Question n°12 : en présence de projets ayant trait au développement des énergies renouvelables sur le territoire intercommunal, le degré de précision adapté dans l'étude proportionnée des incidences apparaît-il approprié ?

Comme indiqué en réponse à la question n°1, l'évaluation environnementale ne doit pas se limiter à une analyse superficielle ou purement qualitative des incidences et renvoyer, sauf justification appropriée, à un examen ultérieur qui se ferait au niveau des projets. Les documents transmis à l'appui de la demande font notamment état des atouts du territoire en termes d'espaces naturels, de paysage. L'évaluation environnementale réalisée au niveau du PCAET doit être l'occasion d'analyser les incidences potentielles négatives en prenant en compte l'ensemble des installations de production d'EnR envisagées.

La note transmise à l'appui de la demande de cadrage fournit à titre d'exemple une liste de mesures d'évitement et de réduction dont beaucoup concernent le développement de nouvelles installations de production d'énergies renouvelables.

L'Ae observe que les mesures proposées ne sont pas suffisamment précises et n'aboutissent pas à la définition de mesures opérationnelles concrètes :

³³ Les quatre niveaux d'analyse d'une évaluation des incidences Natura 2000 sont définis à l'article R. 414-23 du code de l'environnement. Le premier niveau consiste en « *un exposé sommaire des raisons pour lesquelles le document de planification, le programme, le projet, la manifestation ou l'intervention est ou non susceptible d'avoir une incidence sur un ou plusieurs sites Natura 2000 ; dans l'affirmative, cet exposé précise la liste des sites Natura 2000 susceptibles d'être affectés, compte tenu de la nature et de l'importance du document de planification, ou du programme, projet, manifestation ou intervention, de sa localisation dans un site Natura 2000 ou de la distance qui le sépare du ou des sites Natura 2000, de la topographie, de l'hydrographie, du fonctionnement des écosystèmes, des caractéristiques du ou des sites Natura 2000 et de leurs objectifs de conservation* ».

- le premier exemple concerne les méthaniseurs et consisterait à mettre en œuvre les mesures réglementaires applicables sur les émissions atmosphériques ; cette mesure ne présente pas de valeur ajoutée par rapport à la réglementation ;
- la proposition de soumettre tout projet de production d'énergie renouvelable à étude d'impact n'est pas suffisamment encadrée dans la mesure où les filières concernées et les seuils ne sont pas précisés ;
- la mesure visant « *à ne pas construire à proximité d'un bâtiment classé* » devrait être assortie de conditions précises sur le type de constructions visées et la distance prise en compte ; elle devrait aussi donner lieu à une traduction concrète dans les documents d'urbanisme ;
- les mesures visant à « *limiter le rayon d'acheminement et la fréquence d'approvisionnement pour les centrales de méthanisation* » et à « *anticiper la valorisation et le recyclage des panneaux photovoltaïques [...]* » devraient donner lieu à l'élaboration de clauses détaillées dans le cas des projets faisant l'objet de subventions publiques.

La note de cadrage fournie précise en outre que « *Cet exercice rencontre certaines limites du fait que ces mesures n'étant pas spatialisées, cela reste général. Elles figurent néanmoins dans les fiches actions comme point de vigilance* ».

Il conviendra pour l'élaboration du PCAET d'approfondir la démarche d'évaluation et de ne pas se contenter de simples points de vigilance. Des mesures d'écoconditionnalité doivent être définies lorsque cela est nécessaire et il convient de s'assurer de leur traduction concrète notamment dans les documents d'urbanisme, les cahiers des charges des appels d'offres et des appels à projets, etc.