



Mission régionale d'autorité environnementale

PROVENCE ALPES CÔTE D'AZUR

Avis délibéré
de la Mission régionale d'autorité environnementale
Provence-Alpes-Côte d'Azur
sur l'élaboration du plan climat, air, énergie territorial (PCAET)
de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse (06)

N° MRAe
2024APACA1/3580

PRÉAMBULE

Conformément au règlement intérieur et aux règles de délégation interne à la MRAe, cet avis a été adopté le 10 janvier 2024 en collégialité électronique par Philippe Guillard, Sylvie Bassuel, Marc Challéat et Johnny Douvinet, membres de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe).

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

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de PACA a été saisie par la communauté d'agglomération du Pays de Grasse pour avis de la MRAe sur l'élaboration du plan climat, air, énergie territorial (PCAET) de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse (06). Le dossier est composé des pièces suivantes :

- un rapport de diagnostic ;
- un rapport stratégie ;
- une évaluation environnementale stratégique (EES) ;
- un programme d'actions.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R122-21 du Code de l'environnement (CE) relatif à l'autorité environnementale et à l'article L122-7 CE, il en a été accusé réception en date du 12 octobre 2023. Conformément à l'article R122-21 CE, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

En application de ce même article, la DREAL PACA a consulté :

- par courriel du 25/10/2023 l'agence régionale de santé de Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui a transmis une contribution en date du 12/12/2023 ;
- par courriels du 25/10/2023 et 02/11/2023 le préfet de département (DDTM 06), au titre de ses attributions en matière d'environnement, qui a transmis une contribution en date du 13/12/2023.

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

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

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

L'article R123-8-I-c) CE fait obligation à la personne responsable de mettre à disposition du public une réponse écrite à l'avis de la MRAe. Enfin, une transmission de cette réponse à la MRAe (ae-avispp.uee.scade.dreal-paca@developpement-durable.gouv.fr) serait de nature à contribuer à l'amélioration des avis et de la prise en compte de l'environnement par les porteurs de projets. Il ne sera pas apporté d'avis sur ce mémoire en réponse.

SYNTHÈSE

Le plan climat air énergie et territoire, établi par la communauté d'agglomération du Pays de Grasse (CAPG), couvre 23 communes sur une superficie totale de 490 km² et une population de 100 328 habitants (recensement INSEE 2020). Situé dans le Haut-Pays et le Moyen-Pays du département des Alpes-Maritimes, ce territoire présente un relief très accidenté et un grand contraste entre sa partie nord caractérisée par une forte naturalité, avec plus de 75 % d'espaces naturels et agricoles, et sa partie sud densément urbanisée. Ce territoire est particulièrement sensible aux effets du changement climatique : ressource en eau, fortes chaleurs, risques naturels, pollution de l'air.

Ce document-cadre de la politique énergétique et climatique de la CAPG affiche des objectifs chiffrés aux horizons 2030 et 2050, en matière de réduction de la consommation d'énergie, des émissions de gaz à effet de serre (GES), des polluants atmosphériques et d'augmentation de la production d'énergie renouvelable.

La MRAe note un certain nombre de lacunes dans l'évaluation environnementale : la stratégie ne comporte aucun objectif en ce qui concerne l'augmentation du stockage carbone, aucun bilan du précédent plan climat-énergie territorial (PCET) sur la période 2014-2020 n'est présenté, alors qu'il aurait permis de préciser de quelle manière des enseignements ont pu en être tirés pour l'élaboration du PCAET. Le PCAET de la CAPG ne comporte pas non plus de plan d'amélioration de la qualité de l'air (PAQA), pourtant rendu obligatoire en application de la loi LOM¹.

Pour la MRAe, le plan d'actions ne répond pas efficacement aux objectifs de la stratégie, ce qui interroge sur la capacité de ce PCAET à pouvoir remplir ses objectifs. Les actions ne sont pas suffisamment territorialisées et opérationnelles et leur degré de précision n'est pas à la hauteur des objectifs de la stratégie.

Le rapport environnemental nécessite d'être complété par une évaluation quantifiée démontrant comment le plan d'actions répond aux objectifs stratégiques du PCAET.

La MRAe recommande de consolider le volet évaluation du plan, en précisant la situation initiale des indicateurs ainsi que des valeurs cibles intermédiaires et à échéance du PCAET (6 ans) prenant en compte les objectifs stratégiques à l'horizon 2030.

L'ensemble des recommandations de la MRAe est détaillé dans les pages suivantes.

¹ Loi d'Orientation des Mobilités n°2019-1428 (LOM) adoptée le 24 décembre 2019 introduisant un renforcement du volet qualité de l'air des Plans Climat Air Énergie Territoriaux (PCAET) en y intégrant un Plan d'Action Qualité de l'Air (PAQA).

Table des matières

PRÉAMBULE.....	2
SYNTHÈSE.....	3
AVIS.....	5
1. Contexte juridique du projet au regard de l'évaluation environnementale.....	5
2. Présentation du contexte territorial et du projet de PCAET.....	6
2.1. Contexte territorial.....	6
2.2. La stratégie du PCAET.....	7
2.3. Présentation du plan d'actions du PCAET.....	8
3. Principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe.....	8
4. Analyse de la qualité des informations présentées et de la démarche d'évaluation environnementale.....	9
4.1. Forme générale des documents du PCAET et résumé non technique.....	9
4.2. Compatibilité avec les documents de rang supérieur.....	9
4.3. Qualité du diagnostic et de l'état initial de l'environnement.....	10
4.3.1. <i>Qualité du diagnostic</i>	10
4.3.2. <i>Qualité de l'état initial de l'environnement</i>	10
4.4. Analyse de la stratégie, du programme d'actions et de leur articulation.....	10
4.5. Qualité de la démarche d'évaluation environnementale.....	11
4.6. Le dispositif de suivi du PCAET et les indicateurs associés.....	12
5. Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PCAET.....	13
5.1. Réduction de la consommation d'énergie finale et des émissions de gaz à effet de serre. .	13
5.1.1. <i>Les déplacements</i>	13
5.1.2. <i>Le secteur bâti, résidentiel et tertiaire</i>	14
5.2. Développement des énergies renouvelables.....	15
5.3. Séquestration carbone.....	15
5.4. Pollution de l'air.....	16
5.5. Adaptation au changement climatique.....	18
6. Implication des acteurs du territoire et animation collective.....	19

AVIS

1. Contexte juridique du projet au regard de l'évaluation environnementale

Le projet de plan climat air énergie territorial (PCAET) 2024-2029 de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse (CAPG) a été arrêté par délibération du conseil communautaire du 21 septembre 2023.

Outil opérationnel de préservation de la qualité de l'air et de coordination de la transition énergétique sur son territoire, ce plan est régi par les articles L229-26 et R229-51 à 56 du Code de l'environnement (CE). Il a vocation à être révisé tous les 6 ans.

Conformément à l'article R122-17 du Code de l'environnement, l'élaboration du PCAET de la communauté d'agglomération du Pays de Grasse (CAPG) est soumise à évaluation environnementale systématique et fait l'objet d'un avis de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de la région PACA qui doit être joint au dossier d'enquête publique ou de participation du public et qui est publié sur le site internet de la MRAe².

2 <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/avis-rendus-sur-plans-et-programmes-r107.html>

2. Présentation du contexte territorial et du projet de PCAET

2.1. Contexte territorial

La communauté d'agglomération du Pays de Grasse (CAPG) se situe dans le Haut-Pays et le Moyen-Pays du département des Alpes-Maritimes, sur une frange allant des « Préalpes » au nord aux « plaines et coteaux de Grasse et de Nice » au sud.

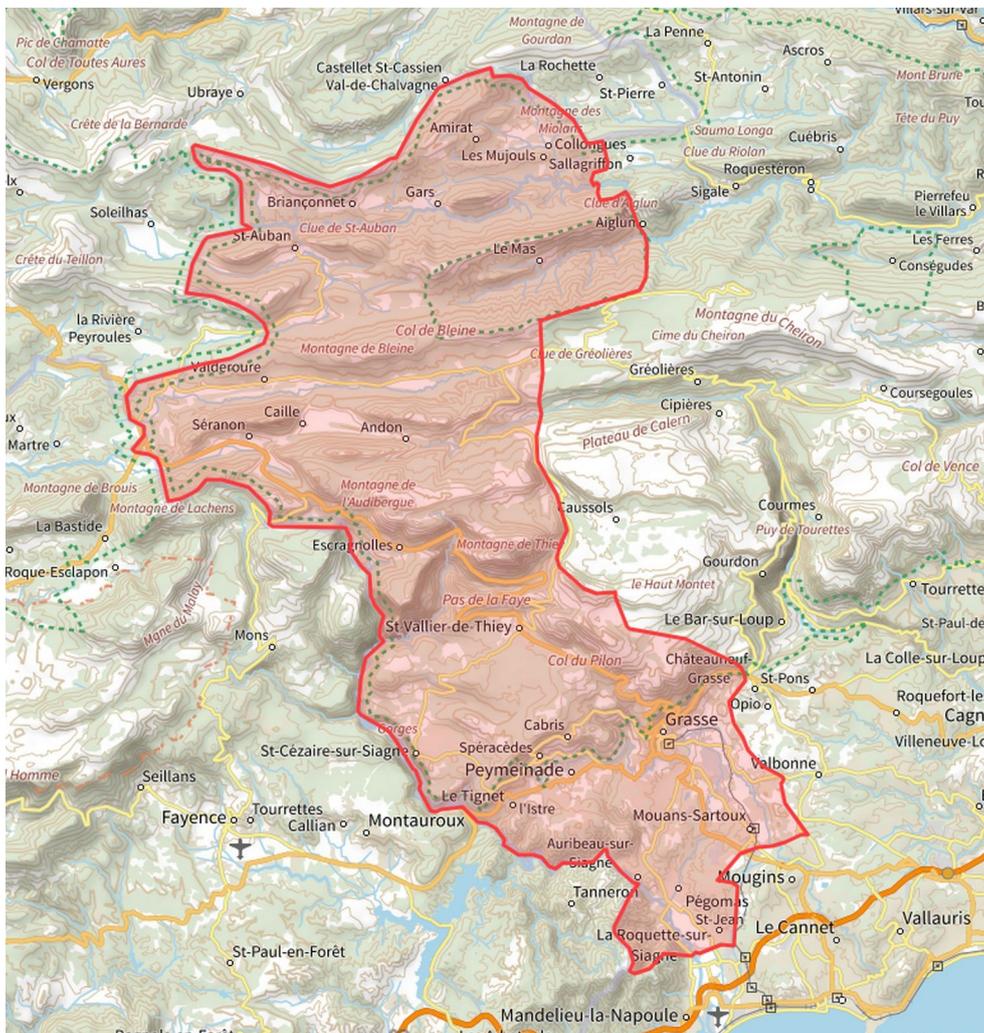


Figure 1: Plan de situation de la CA du Pays de Grasse - Source : Batrame

Ce territoire présente un relief très accidenté (du niveau de la mer à plus de 1 600 m d'altitude). Il regroupe 23 communes³ et compte une population⁴ de 100 328 habitants (INSEE 2020) sur une superficie d'environ 490 km². À hauteur de 75 %, la population se concentre principalement au sud, sur la commune de Grasse (48,5 %) et celles périphériques de Mouans-Sartoux, Peymeinade, Pégomas et La Roquette-sur-Siagne. Cette urbanisation dense contraste avec le haut-pays au nord, très rural, peu

3 Amirat, Andon, Auribeau-sur-Siagne, Briançonnet, Cabris, Caille, Collongues, Escragnolles, Gars, Grasse, Le Mas, Mouans-Sartoux, Les Mujols, Pégomas, Peymeinade, La Roquette-sur-Siagne, Saint-Auban, Saint-Cézaire-sur-Siagne, Saint-Vallier-de-Thiey, Sérannon, Spéracédes, Le Tignet, Valderoure.

4 Entre 2013 et 2018, la croissance démographique du territoire a baissé sensiblement avec un taux annuel moyen de - 0,3 %.

dense, à l'habitat dispersé, où certaines communes restent à l'écart des principaux équipements, des zones d'emploi et des réseaux de transports. Les espaces forestiers et semi-naturels couvrent 68 % de la superficie de la CAPG, et les terres agricoles 6,5 %.

Le territoire est couvert par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) Ouest Alpes-Maritimes, qui est entré en vigueur le 3 août 2021 et regroupe les 28 communes des CA du Pays de Grasse et des Pays de Lérins.

Selon le dossier :

- les émissions de gaz à effet de serre (GES) du territoire s'élèvent à 297 kteqCO₂⁵ en 2018, ce qui représente environ 3 teqCO₂/hab.an contre 7 au niveau régional (chiffres 2019). Ces émissions proviennent majoritairement des transports routiers (58 %), du résidentiel (20 %) et du tertiaire (13 %) ;
- la consommation énergétique finale⁶ représente en 2018, 1 730 GWh/an, soit 17 MWh/hab/an (27 MWh/hab/an au niveau régional). Cette consommation est principalement due aux transports qui représentent à eux seuls 717 GWh ;
- la production d'énergie renouvelable du territoire s'élève à 146 GWh en 2018 (8,4 % de sa consommation énergétique totale), répartie pour 56 % en électrique (dont 87 % d'origine hydraulique) et pour 44 % en thermique (dont 95 % de la filière bois-énergie) ;
- une tendance à la diminution des émissions de polluants entre 2007 et 2018 pour l'ensemble des polluants⁷, à l'exception des COVnM liés au secteur industriel de la parfumerie.

2.2. La stratégie du PCAET

La CAPG rappelle qu'elle a souhaité assurer la continuité de sa stratégie climat dans le temps, en poursuivant les efforts amorcés depuis l'élaboration du premier PCET en 2013 (2014-2020). La MRAe regrette dès lors qu'aucun retour d'expérience sur ce PCET ne figure dans le dossier du futur PCAET (cf. § 4.4. du présent avis).

De même, elle indique s'être engagée dans l'élaboration de son PCAET en coordination avec les communautés d'agglomérations de Cannes Pays de Lérins (CACPL) et de Sophia-Antipolis (CASA) qui forment, avec la communauté de communes des Alpes d'Azur, le pôle métropolitain CAP AZUR. Un PCAET mutualisé à l'échelle de l'Ouest 06, périmètre comprenant la CAPG, la CACPL et la CASA, « est prévu pour dresser une feuille de route Climat-Air-Energie à cette échelle supra-territoriale, bien que celui-ci ne soit pas obligé ».

La stratégie du projet de PCAET se structure autour de quatre axes stratégiques :

- adapter le territoire aux effets du changement climatique ;
- atténuer le changement climatique ;
- continuer la transformation écologique des activités économiques ;
- renforcer l'exemplarité de la CAPG en faveur de la transition écologique.

⁵ Kilo-tonnes équivalent CO₂ = 1 000 000 kgeqCO₂

⁶ L'énergie finale est selon la définition de l'INSEE « l'énergie livrée au consommateur pour sa consommation finale (essence à la pompe, électricité au foyer, etc.) ».

⁷ Polluants : oxydes d'azote (NOx), Composés Organiques Volatils Non Méthaniques (COVnM), dioxyde de Soufre (SO₂), ammoniac (NH₃), particules fines en suspension (PM10 et PM2.5).

Des objectifs chiffrés sont définis en matière de :

- réduction de la consommation d'énergie finale : - 23 % pour 2030 et - 44 % à l'horizon 2050 par rapport à 2012 ;
- réduction des émissions de GES de - 41 % pour 2030 et - 69 % pour 2050 par rapport à 2012 ;
- production d'énergie renouvelables et de récupération (EnR&R) : multiplication par 4,5 de la production de 2018, avec un taux de couverture énergétique⁸ de 65 % en 2050.

Le territoire fixe également des objectifs de réduction des émissions de polluants atmosphériques en 2030 par rapport à 2005, principalement du SO₂ (- 85 %), des NOx (- 77 %) et des PM_{2,5} (- 56 %) et des COvNM (- 51 %). Ces objectifs lui permettent de respecter ceux du plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA).

Le dossier présente également des objectifs opérationnels en ce qui concerne le transport, les secteurs du bâtiment, agricole et industriel, ainsi que la production d'EnR&R.

2.3. Présentation du plan d'actions du PCAET

Le plan d'actions se compose de 45 fiches actions réparties entre les quatre axes précités (cf § 2.2).

Chaque action est présentée sous la forme d'une fiche qui comprend les items suivants : description des enjeux et objectifs, mesures opérationnelles, impacts (GES, énergie, qualité de l'air), enjeux (c'est-à-dire les domaines d'intervention du PCAET sur lesquels la fiche-action aura une influence, par exemple l'adaptation au changement climatique, l'atténuation aux GES, la production d'énergie renouvelable et de récupération, la séquestration CO₂, la préservation santé biodiversité, la sobriété énergétique, l'amélioration de la qualité de l'air, l'enjeu social), pilotage, calendrier entre 2023 et 2028, moyens mobilisés (moyens humains, coûts estimés, financements possibles), indicateurs de suivi et les documents cadres de référence.

3. Principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe

Compte tenu des caractéristiques du territoire et de la portée d'un PCAET, les principaux enjeux environnementaux identifiés par la MRAe sont :

- la réduction et la maîtrise des consommations d'énergie ;
- la réduction des émissions des GES ;
- le développement des capacités de séquestration du carbone ;
- le développement des énergies renouvelables et de récupération⁹ pour atteindre la neutralité carbone ;
- la limitation des émissions de polluants atmosphériques et de l'exposition de la population à la pollution ;

8 Le taux de couverture énergétique est la part de la production d'énergies renouvelables par rapport à la consommation d'énergie finale, qui illustre le niveau d'autonomie énergétique ou de dépendance d'un territoire.

9 On désigne par énergie de récupération la part d'énergie qui est récupérée sur des équipements pour être valorisée comme source de chaleur. Il s'agit par exemple de la chaleur issue de l'incinération de déchets, de la chaleur récupérée par échangeurs sur les réseaux d'eaux usées ou encore de la chaleur issue du processus de refroidissement des datacentres (source : ADEME).

- l'adaptation du territoire aux effets du changement climatique.

4. Analyse de la qualité des informations présentées et de la démarche d'évaluation environnementale

4.1. Forme générale des documents du PCAET et résumé non technique

Le lien entre les différents documents constituant le dossier PCAET est peu compréhensible. Les éléments produits manquent de cohérence et de lisibilité (cartes à une échelle trop petite, absence de légendes sur certaines).

La MRAe constate que le dossier PCAET ne contient pas de plan d'amélioration de la qualité de l'air (PAQA). Elle rappelle que, dès lors que le territoire de la CAPG est couvert par un plan de protection de l'atmosphère (PPA) et compte plus de 100 000 habitants, il doit intégrer un PAQA dans son PCAET, rendu obligatoire en application de la loi LOM¹⁰.

La MRAe recommande de compléter le dossier et son évaluation environnementale en présentant un plan d'amélioration de la qualité de l'air (PAQA) conformément à la loi d'Orientation des Mobilités n°2019-1428 (LOM) de 2019.

4.2. Compatibilité avec les documents de rang supérieur

Le rapport d'évaluation environnementale stratégique aborde le rapport de compatibilité avec la stratégie nationale bas carbone (SNBC), le plan de protection de l'atmosphère¹¹ (PPA) des Alpes-Maritimes et les règles du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la région PACA. Cette analyse, présentée sous formes de tableaux, décline l'intégration du PCAET à travers sa stratégie et son programme d'actions avec les orientations, actions et règles de ces trois documents pré-cités.

Les objectifs du PCAET sont globalement conformes aux objectifs régionaux définis dans le SRADDET en termes de réduction de consommation d'énergie finale.

En revanche, l'objectif du PCAET fixé en matière de réduction des émissions de GES d'ici 2050 (- 69 %) est inférieur à l'objectif du SRADDET (- 75 %) et de la stratégie nationale bas carbone (SNBC) (- 87 %).

La MRAe constate également que les objectifs de couverture des besoins en électricité par les énergies renouvelables définis par le projet de PCAET sont inférieurs à ceux du SRADDET (32 % en 2030 et 65 % en 2050 pour le PCAET, contre 35 % et 100 % pour le SRADDET).

La MRAe recommande de justifier les écarts entre les objectifs fixés par le PCAET en matière de réduction d'émissions de gaz à effet de serre et de couverture des besoins énergétiques par les énergies renouvelables, et ceux affichés par le SRADDET et la SNBC.

10 Loi d'Orientation des Mobilités n°2019-1428 (LOM) adoptée le 24 décembre 2019 introduisant un renforcement du volet qualité de l'air des Plans Climat Air Énergie Territoriaux (PCAET) en y intégrant un Plan d'Action Qualité de l'Air (PAQA).

11 Le PPA des Alpes-Maritimes a été approuvé le 5 avril 2022.

4.3. Qualité du diagnostic et de l'état initial de l'environnement

4.3.1. Qualité du diagnostic

La MRAe note que le diagnostic est basé sur des données de 2018 (cf chapitre 2.1) pour un PCAET qui devrait être adopté en 2024.

L'analyse des « potentialités », permettant de caractériser les leviers d'actions concrets et territorialisés, est abordée pour la plupart des thématiques, mais n'est pas traitée pour les polluants atmosphériques et la séquestration carbone.

La MRAe recommande de compléter le diagnostic par des données plus récentes. Elle recommande de compléter le diagnostic par l'analyse des potentialités d'amélioration pour les polluants atmosphériques et pour la séquestration carbone.

4.3.2. Qualité de l'état initial de l'environnement

La présentation de l'état initial de l'environnement mérite d'être davantage détaillée, notamment en territorialisant les enjeux à partir de cartes précises et plus explicites quant aux problématiques à traiter. Par ailleurs, il n'est pas établi de lien entre l'état initial et le diagnostic, alors que l'un doit nourrir et argumenter l'autre.

La MRAe recommande de compléter l'état initial avec les enseignements tirés du diagnostic et de mieux territorialiser les enjeux.

4.4. Analyse de la stratégie, du programme d'actions et de leur articulation

Le dossier précise que la CAPG a réalisé un précédent PCET pour la période 2014-2020. Pour autant, il ne dresse aucun bilan de ce premier plan et n'exploite pas de retour d'expérience. Ainsi aucune évaluation quantitative ou qualitative, aucun bilan des actions éventuellement à reconduire et/ou à abandonner et/ou à modifier ne sont évoqués dans le cadre de ce nouveau PCAET.

La MRAe recommande de présenter le bilan du précédent PCET et d'en tirer les enseignements à capitaliser dans le cadre de la réalisation du présent PCAET.

Le dossier stratégie indique que trois scénarios « exploratoires » ont été élaborés sur les volets émissions des GES, consommations énergétiques finales et production des énergies renouvelables : l'un tendanciel (évolution au fil de l'eau) et deux autres basés sur les scénarios S2–Coopérations territoriales et S3–Technologies Vertes de l'ADEME.

Pour la MRAe, la stratégie retenue est difficile à comprendre. En effet, les objectifs ne sont pas explicites et leur description est trop succincte. Une déclinaison plus fine des objectifs, par secteurs et par thématique, fait défaut pour comprendre comment la mise en œuvre des actions contribuera à l'atteinte des objectifs fixés par le PCAET.

La MRAe recommande de décliner, au niveau de chaque grande thématique de la stratégie du PCAET, les objectifs retenus pour chaque secteur.

Les quatre axes stratégiques du PCAET sont présentés sous la forme d'un tableau dans le dossier évaluation stratégique environnementale, sans être repris dans le dossier stratégie, alors que la structuration de la stratégie doit être présentée en lien avec les objectifs stratégiques de la CAPG.

La MRAe relève également que la stratégie ne propose pas d'objectifs de renforcement du stockage de carbone, de développement de productions biosourcées à usages autres qu'alimentaires (bois d'œuvre), de livraison d'énergie renouvelable et de récupération par les réseaux de chaleur, comme exigé par l'article R229-51 du Code de l'environnement.

La MRAe recommande de clarifier les choix de la stratégie retenue et le dimensionnement des objectifs stratégiques. Elle recommande également de compléter la stratégie avec des objectifs concernant le renforcement du stockage de carbone, le développement de productions biosourcées à usages autres qu'alimentaires et la livraison d'énergie renouvelable et de récupération par les réseaux de chaleur.

Le libellé et la structuration générale du programme d'actions ne permettent pas non plus un rapprochement aisé des actions présentées avec les enjeux du diagnostic et avec les orientations stratégiques du PCAET. Certaines fiches-actions :

- portent sur des études ou diagnostics qui auraient dû être réalisés préalablement à l'adoption du PCAET ou dans le cadre de l'élaboration de son diagnostic (connaissance de la précarité énergétique, fiche 9) ;
- mentionnent des actions déjà prévues par d'autres plans (comme le PAPI¹² par exemple pour les inondations) sans réelle plus-value pour les objectifs visés ;
- ne sont pas assorties de la description des moyens mobilisés (identifier les nouveaux débouchés possibles pour les bois résineux : fiche 32).

De plus, le plan d'action ne définit pas de calendrier prévisionnel de mise en œuvre des actions.

La MRAe recommande de compléter les fiches-actions afin de les rendre opérationnelles notamment sur la nature des actions, les moyens financiers à mobiliser, les résultats à atteindre et le calendrier.

4.5. Qualité de la démarche d'évaluation environnementale

Le PCAET a par nature une vocation environnementale, puisqu'il vise à limiter la pollution atmosphérique, la consommation énergétique, les émissions de gaz à effet de serre et la vulnérabilité du territoire au changement climatique.

Son évaluation environnementale a pour but d'apprécier son niveau d'ambition et sa capacité à remplir ses objectifs, tout en assurant un bon niveau de préservation des différentes composantes de l'environnement, ainsi que la pertinence et la cohérence des dispositions envisagées en termes de localisation sur le territoire et de programmation dans le temps.

L'évaluation environnementale stratégique présente, pour les thématiques environnementales (paysage, cadre de vie, biodiversité, eau, risques), un bilan sous la forme d'un tableau AFOM (atouts-faiblesse-opportunités-menaces) ainsi que les enjeux.

Une étude des incidences des actions sur l'environnement, présentée sous la forme de tableaux, caractérise les incidences par le croisement des fiches-actions et des différentes thématiques environnementales.

12 Programmes d'actions de prévention des inondations.

Cependant, le rapport ne quantifie pas et n'explique pas la manière dont les actions proposées permettent d'atteindre les objectifs, notamment chiffrés, fixés dans la stratégie territoriale, et ce quelle que soit l'échéance.

Au final le MRAe s'interroge sur la capacité de ce PCAET à remplir ses objectifs.

La MRAe recommande de compléter le rapport environnemental par une évaluation quantifiée démontrant comment le plan d'actions répond aux objectifs stratégiques du PCAET.

4.6. Le dispositif de suivi du PCAET et les indicateurs associés

Le dispositif de suivi et d'évaluation du PCAET est primordial pour apprécier si la mise en œuvre du plan, notamment à court terme, s'inscrit bien dans une trajectoire lui permettant de respecter les objectifs élevés affichés à moyen et long terme sur tous les enjeux. Il doit permettre d'avoir une vision de l'efficacité du plan par rapport à ses objectifs et des éventuels impacts négatifs sur l'environnement afin d'être en mesure de procéder si nécessaire à des ajustements. Les indicateurs constituent donc un levier essentiel pour la gouvernance du PCAET et la communication vers les acteurs du territoire.

Le rapport environnemental présente un chapitre intitulé « *suivi et évaluation des enjeux environnementaux* » qui présente sur les thématiques environnementales¹³ les items suivants : indicateurs, source, état initial, valeur cible et périodicité.

Pour la MRAe, le dispositif de suivi du PCAET est lacunaire. En effet, à nouveau présenté sous la forme d'un tableau, il n'est pas mis en corrélation avec les fiches actions du PCAET.

La valeur initiale n'est pas renseignée sur certaines thématiques, alors que le suivi est censé mesurer les évolutions et fixer les mesures correctives éventuellement nécessaires. La valeur cible est approximative et souvent non chiffrée (« *augmentation, diminution, le plus possible* »).

Le dispositif de suivi ne présente aucun objectif cible à mi-parcours (2027) et à l'horizon du PCAET (2030) permettant de s'assurer d'une trajectoire du PCAET conforme à ses objectifs. Il ne présente pas non plus d'objectifs intermédiaires entre 2030 et 2050.

La MRAe s'interroge sur l'efficacité de ce dispositif de suivi, notamment sur la mesure de l'atteinte réelle des objectifs, et sur le déclenchement de nécessaires ajustements en cas de résultats insuffisants ou négatifs.

La MRAe recommande de revoir le dispositif de suivi, en complétant les indicateurs par des valeurs chiffrées (valeur initiale, valeur cible...) et en définissant des indicateurs à mi-parcours et à l'horizon du PCAET.

¹³ Les thématiques retenus sont : habitat, équipements publics, mobilités, milieux naturels biodiversité, gestion de l'eau/assainissement, gestion des déchets, agriculture, qualité de l'air, climat/énergie.

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

5.1. Réduction de la consommation d'énergie finale et des émissions de gaz à effet de serre

5.1.1. Les déplacements

Selon le diagnostic, les transports représentent, en 2018, le secteur le plus consommateur d'énergie (717 GWh soit 41 % des consommations, majoritairement routiers), en augmentation depuis 2012, et le premier émetteur de GES (58 %, soit 172 ktCO₂/an).

Le diagnostic montre bien la prépondérance de la voiture dans les déplacements (76 % contre 4 % en transports en commun). Pour autant, l'état des lieux, qui porte principalement sur les transports des personnes, ne permet pas de caractériser les modalités du transport lié aux activités économiques. De même, l'état des lieux des autres modes de transport et de la mobilité (transports en commun, déplacements actifs, covoiturage, parking relais...) sur le territoire n'est pas suffisamment analysé.

Enfin, l'analyse du diagnostic se base sur des données anciennes (enquête ménages déplacement de 2009), elles aussi non mises à jour.

La MRAe recommande de présenter un diagnostic mobilité actualisé et détaillé sur les pratiques et les offres de mobilité permettant de caractériser les enjeux du territoire.

La mobilité s'inscrit au sein de l'axe 2 (2.3 : *accompagner le changement de pratiques pour une mobilité durable*). Les fiches-actions n°11 à 18 portent sur l'intermodalité avec les transports en commun (BHNS, parking relais), le covoiturage, les modes actifs, le développement des véhicules électriques et la logistique (livraison en véhicule électrique sur le dernier kilomètre).

La MRAe relève que ces actions sont globalisées dans les fiches actions et manquent de contenus suffisamment précis et détaillés, sur la base d'un état de lieux de l'existant étayé par des objectifs chiffrés, des moyens financiers et un échéancier pour assurer leur mise en œuvre.

Par exemple, la fiche concernant les mobilités actives (n°13) liste 12 mesures opérationnelles dont l'une consiste en la mise en œuvre du schéma directeur cyclable de la CAPG et son articulation avec les schémas directeurs cyclables d'autres collectivités. Le diagnostic fait référence à un schéma de 2017-2018 dont le bilan n'est pas dressé. Il ne présente aucun état des lieux du réseau cyclable existant, qu'il soit praticable ou à aménager, ni même une représentation graphique (cartes, etc.) de l'offre existante. Il n'identifie pas les itinéraires pouvant être des supports pour l'extension de futures pistes cyclables. Il n'analyse pas les pratiques de déplacement (domicile-travail, quotidien, loisirs, tourisme) du territoire.

Pour la MRAe, cette mesure devrait faire l'objet d'une fiche à part entière, présentée à partir d'une situation existante précise, avec un schéma de principe de réseau d'itinéraires cyclables hiérarchisé aux horizons de l'échéance du PCAET de 2030 et 2050, assorti d'objectifs opérationnels et de moyens financiers.

La MRAe recommande de présenter une fiche-action propre au schéma directeur cyclable de la CAPG, assortie de mesures opérationnelles, de moyens financiers, d'échéancier.

La création de parcs relais et d'aires de covoiturage (une des quatre mesures opérationnelles de la fiche-action n°14 : aménager le stationnement facilitant le report modal) manque d'informations qualitatives (localisation, maillage, intermodalité avec les transports en commun, pôle multimodal), d'objectifs quantitatifs, de moyens concrets pour assurer sa mise en œuvre.

La MRAe recommande de compléter le plan d'actions sur la mobilité avec des mesures plus concrètes et plus opérationnelles (financement, calendrier, moyens humains, suivi...) pour chacune des actions mentionnées dans les fiches.

La MRAe note que le PCAET ne présente pas d'action sur l'adéquation transport/urbanisme : il aurait pu utilement orienter les PLU vers un développement prioritaire au niveau des secteurs desservis par les transports en commun et vers une limitation du développement sur des secteurs qui en sont éloignés.

La MRAe recommande de compléter le plan d'actions par des prescriptions à destination des PLU sur l'adéquation transport/urbanisme.

5.1.2. Le secteur bâti, résidentiel et tertiaire

Selon le diagnostic :

- le secteur résidentiel représente 30 % des consommations d'énergie du territoire et c'est le second secteur émetteur de GES sur le territoire (20 %). Cela s'explique par l'ancienneté du parc de logements, constitué pour un tiers de bâtiments construits avant 1970 (avant toute réglementation thermique) et deux tiers avant 1990, identifiés comme étant énergivores ;
- le secteur tertiaire représente 18 % des consommations d'énergie du territoire et se place en troisième émetteur de GES (13 %).

Les objectifs du PCAET visent une réduction des consommations d'énergie, aux horizons 2030 et 2050 par rapport à 2012, de respectivement - 20 % et - 33 % pour le résidentiel et de - 5 % et - 36 % pour le tertiaire. L'amélioration de la performance énergétique dans le bâti résidentiel s'appuie sur le levier de rénovation énergétique des bâtiments.

L'axe 2 de la stratégie propose de massifier la rénovation des logements et de lutter contre la précarité énergétique. La réduction des consommations est l'objet de la fiche-action (n°7) qui vise à « *Accélérer la rénovation énergétique des logements existants en favorisant l'accompagnement des particuliers et des acteurs de l'immobilier dans leurs projets de rénovation performante* ». Celle-ci inscrit en mesure opérationnelle de « *Poursuivre la mise en œuvre de l'état des lieux du parc de logements et identifier les logements vacants dans le but de les rénover et de les remettre sur le marché* ».

Pour la MRAe, cet état des lieux aurait dû figurer dans le cadre d'un diagnostic préalable à l'élaboration du PCAET, afin de prendre en compte ses résultats pour évaluer la stratégie et définir au mieux le plan d'action.

La MRAe recommande de compléter le diagnostic du bâti résidentiel et tertiaire pour affiner la stratégie et les actions à mettre en œuvre en vue de la modération des consommations énergétiques du territoire dans ce secteur.

De plus, selon l'objectif de cette même fiche (n°7), « *l'enjeu pour le territoire de la CAPG est de rénover [1 170/ 1 300] logements/an dont 120 avec l'aide OPAH mise en place par la CAPG* ».

La MRAe note que le seul coût financier estimé est celui du « *budget ingénierie OPAH Pays de Grasse pour 120 K€/an à la SPL* ».

La MRAe recommande de compléter le dossier en estimant le coût et les origines budgétaires de l'ensemble des logements à rénover.

5.2. Développement des énergies renouvelables

Le PCAET présente des objectifs d'augmentation de la production d'énergies renouvelables, estimée à 654 GWh à horizon 2050, ce qui porterait la part de ces énergies à 65 % de la consommation finale. Le photovoltaïque représente la part la plus importante des objectifs d'augmentation de production d'EnR&R (51 %, soit 329 GWh) en 2050, suivis de la géothermie (16 %, soit 105 GWh), du solaire thermique (6 %, soit 41 GWh) et de la méthanisation (4 %, soit 26 GWh). Les objectifs de production des filières bois-énergie et hydroélectricité restent stables.

Les axes prioritaires concernent le développement du solaire photovoltaïque, soit 245 GWh en 2030, répartis entre le photovoltaïque au sol pour 58 % et celui en toiture, ombrières et sites anthropisés pour 42 %.

Plusieurs fiches traitent le sujet, notamment en toiture et sur ombrières : installation de panneaux solaires photovoltaïques sur les STEP (fiche n°22), sensibiliser et communiquer sur la production d'électricité issue du photovoltaïque (fiche n°25), optimiser le développement de l'énergie solaire sur le territoire (fiche n°26) et notamment sur les toitures des bâtiments non résidentiels de plus de 500 m² et les parkings de plus de 1 500 m², structurer la planification et la programmation énergétique territoriale dans le cadre de la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables¹⁴ (APER) du 10 mars 2023 (fiche n°27), sensibiliser et communiquer sur la production d'électricité issue du photovoltaïque (fiche n°41). Les sites potentiels, ou du moins les principaux gisements identifiés, ne sont pas localisés.

Pour la MRAe, le plan d'actions ne répond que partiellement à la stratégie ambitieuse de développement d'installations photovoltaïques. Les coûts financiers de certaines actions ne sont pas estimés (n°25-26). Une territorialisation plus précise et des principes d'implantation des énergies renouvelables sur le territoire permettraient de rendre plus opérationnelles les actions du PCAET.

Pour la MRAe, il convient d'identifier les sites potentiels anthropisés favorables aux centrales solaires au sol en prenant en compte les interactions avec les différentes thématiques environnementales, et de définir des principes d'implantation des énergies renouvelables permettant de rendre plus opérationnelles les actions du PCAET.

La MRAe recommande de territorialiser les potentialités de développement du photovoltaïque, en prenant en compte l'ensemble des enjeux environnementaux au travers de la démarche d'évaluation environnementale.

5.3. Séquestration carbone

L'accroissement du stock de carbone dans le sol est une condition pour la maîtrise du réchauffement climatique, en visant à compenser les émissions de GES qui ne peuvent être réduites.

Selon le diagnostic, le stock de carbone par type de réservoirs en 2012 est réparti dans les forêts, à hauteur de 80 % (elles couvrent 67 % de la superficie du territoire), et dans les prairies, pour 8 %. La

14 Loi APER

séquestration nette de carbone est de 110 ktCO₂ en 2018, soit 37 % des émissions de GES (297 ktCO₂) du territoire.

Le dossier indique que « *Le territoire de la CAPG est soumis à des dynamiques d'artificialisation supérieures à la moyenne nationale [...] principalement au détriment des cultures et forêts* ».

Pour la MRAe, il convient d'analyser l'artificialisation des sols et de territorialiser les espaces propices (zones humides, forêts, réservoirs de biodiversité) à la séquestration de carbone avec des orientations à destination des documents d'urbanisme (PLU).

À ce titre, il aurait été intéressant d'intégrer dans la fiche-action 6 : « *développer une stratégie forestière territoriale* », la préservation et la gestion durable des milieux forestiers dans la perspective de changement climatique.

Comme soulevé au paragraphe 4.4, le PCAET ne fixe aucun objectif de renforcement de stockage de carbone.

La MRAe recommande de définir des objectifs de stockage de carbone en vue d'atteindre l'objectif national de neutralité carbone en 2050. Elle recommande également d'identifier et de prévoir des actions pour préserver les milieux naturels qui séquestrent du carbone et qui présentent des dispositions directement opérationnelles à destination des documents d'urbanisme, en lien avec l'objectif d'une limitation de la consommation et de l'artificialisation des sols.

5.4. Pollution de l'air

Le diagnostic présente la répartition des émissions de polluants (NO_x, SO₂, PM₁₀, PM_{2,5}, NH₃ et COVnM) dans les principaux secteurs d'activité du territoire (transport routier, industrie, déchets, résidentiel, tertiaire, agriculture, branche énergie, autres transports) et par commune. L'analyse fait ressortir que le secteur industriel est le principal émetteur de polluants (42 %) dont 65 % sont constitués de COVnM, suivi du transport routier (27 %) et du secteur résidentiel (26 %). L'activité industrielle représente 259 établissements, soit 4 439 salariés dont la moitié travaille pour la fabrication d'huiles essentielles. Les NO_x sont les polluants prépondérants dans les transports routiers (plus de 80 %). Les fortes émissions de polluants (NO_x, COVnM, PM 10, PM 2,5 et SO₂) se situent dans la partie sud du territoire où les populations et les activités sont les plus présentes.

Des cartes de concentration des polluants atmosphériques (Nox, PM 10 et PM2.5) dans l'air ambiant à l'échelle du territoire de la CAPG (données Atmosud 2019) mettent en évidence des concentrations significatives au sud-est, pour les communes combinant urbanisation, activités industrielles et réseaux routiers.

Comme déjà indiqué (§ 4.1), le dossier ne contient pourtant aucun plan d'amélioration de la qualité de l'air.

La MRAe note que le diagnostic ne dresse pas d'état initial de la mobilité, alors que le secteur des transports routiers est le principal émetteur de NO_x et de GES (58 %).

Il n'identifie pas de façon précise les principales zones d'exposition des populations à une altération de la qualité de l'air, notamment les secteurs d'habitation proches des principaux axes routiers, des activités industrielles ainsi que la taille de la population concernée.

La MRAe recommande de cartographier à l'échelle adéquate les zones à enjeux liés à l'exposition des populations aux différents polluants atmosphériques et d'en évaluer les niveaux de risque sanitaire.

Les objectifs de réduction des émissions de polluants sont présentés à l'horizon 2030 par rapport à 2005 sur les secteurs d'activités (à l'exception des déchets et autres transports) et répartis ainsi : - 85 % pour le SO₂, - 77 % pour les NO_x, - 56 % pour les PM 2,5, - 51 % pour les COVnM et - 37 % pour le NH₃.

Pour la MRAe, cette stratégie est trop succincte (deux pages) et manque d'analyse :

- l'objectif de réduction des PM 10 n'est pas traité ;
- les objectifs relatifs à la réduction des concentrations des polluants atmosphériques ne sont pas définis ;
- le dossier indique que la stratégie du PCAET de la CAGP permet de respecter les objectifs du PPA des Alpes-Maritimes sur l'ensemble des polluants atmosphériques. Pour la MRAe, il n'indique pas comment sont pris en compte les objectifs de réduction des émissions polluantes fixées par le PPA des Alpes-Maritimes notamment : « *plus aucune population exposée à des dépassements de la valeur limite en NO₂ en 2025 (sur la base des modélisations réalisées par AtmoSud)* » et de diminuer respectivement de 23 % et 62 % la population exposée à des dépassements des valeurs recommandées par l'OMS pour les particules fines PM 10 et PM 2,5 entre 2009 et 2025.

Pour la MRAe, la stratégie ne démontre pas qu'elle permet de réduire à terme la pollution atmosphérique à un niveau compatible avec la santé des populations exposées.

La MRAe recommande de définir les objectifs de réduction des concentrations des polluants atmosphériques et de démontrer que la stratégie retenue sur la qualité de l'air permet de préserver la santé des populations.

Le plan d'action identifie de nombreuses actions ayant une incidence sur la qualité de l'air, mais qualifiée de « *non quantifiable* », de « *réduction* » ou d'« *augmentation* » de certains polluants.

Pour la MRAe, cette absence de données chiffrées ne permet pas de vérifier si les objectifs affichés dans la stratégie sont atteignables ou s'ils seront atteints à la fin de la période visée.

La MRAe constate que la lutte contre le brûlage des déchets verts (pourtant responsable d'émissions de polluants atmosphériques préjudiciables à la qualité de l'air et à la santé humaine) ne fait pas l'objet de mesures ni d'actions. De même, le plan d'actions ne prévoit aucune mesure en faveur de l'amélioration de la qualité de l'air, visant à ne pas exposer de nouvelles populations à proximité immédiate d'une source d'émission de polluants (axes routiers en particulier) ou à ne pas construire de nouveaux équipements, source d'émissions de polluants, à proximité immédiate de zones habitées ou sensibles.

La MRAe recommande de préciser comment les actions prévues permettent d'atteindre les objectifs fixés par la stratégie sur la pollution de l'air. Elle recommande également de renforcer le PCAET sur la prise en compte, par les documents d'urbanisme, de l'éloignement des populations futures des axes routiers émetteurs de polluants atmosphériques et de proposer des actions permettant d'atteindre cet objectif. Elle recommande de définir des mesures et actions concernant le brûlage des déchets verts.

5.5. Adaptation au changement climatique

Le diagnostic présente les impacts du changement climatique sur les personnes (santé, pouvoir d'achat), les milieux et écosystèmes (ressources en eau, forêts, biodiversité), les infrastructures (réseaux, bâtiments), les activités économiques (tourisme, agriculture, industries).

L'état initial sur la ressource en eau est insuffisant analysé. En effet, il doit apporter un bilan quantitatif et qualitatif de l'état de la ressource et de son utilisation et une mise en perspective des besoins par rapport à la ressource disponible dans le futur.

La MRAe recommande d'approfondir l'analyse de la ressource en eau et de la mettre en perspective par rapport aux conséquences du changement climatique.

Des fiches-actions déclinent la thématique de l'eau : mise en œuvre d'actions des plans de gestion de la ressource en eau (fiche 1a), mobilisation de ressources en eau alternatives (fiche 2), évolution de la pratique d'irrigation pour préserver les filières agricoles locales (fiche 3), gestion du risque d'inondation (fiche 1b). Cependant, dans un contexte de changement climatique et de risque de dégradation de la qualité de la ressource, le PCAET n'aborde pas l'enjeu de la sécurisation de l'alimentation en eau potable.

La MRAe recommande de renforcer la protection de la ressource en eau (captages d'eau potable, ressources stratégiques, ressources mobilisables dans le futur, protection de la couverture forestière) et la sécurisation de l'alimentation en eau potable.

Enfin, les pistes liées à la prise en compte de la lutte contre le changement climatique dans les documents d'urbanisme (PLU, SCoT) au titre de l'aménagement du territoire ne sont pas explorées.

La MRAe recommande de compléter le dispositif opérationnel du PCAET sur la réduction de la vulnérabilité et l'adaptation du territoire au changement climatique, pour l'aménagement du territoire.

La végétation, l'arbre en particulier, participe à l'adaptation au changement climatique par son rôle en matière de confort climatique. Au-delà de l'impact sur la santé physique (activités, qualité de l'air, confort climatique), la nature en ville participe à la santé mentale et constitue un vecteur de lien social. L'action n°20 consistant à favoriser la nature en ville ne semble pas à la hauteur des enjeux. Le PCAET évoque les îlots de chaleur urbains sans les objectiver à une échelle fine du territoire. En effet, le phénomène d'îlot de chaleur urbain concerne principalement le centre des agglomérations où les températures de l'air et des sols sont plus élevées qu'en périphérie rurale, particulièrement la nuit.

Un pré-diagnostic climatique aurait permis de repérer les secteurs à enjeux et prioriser les actions.

La MRAe recommande de compléter le PCAET par un pré-diagnostic climatique permettant de repérer les secteurs à enjeux et prioriser les actions concernant les îlots de chaleur.

6. Implication des acteurs du territoire et animation collective

Le dossier stratégie décrit le processus de concertation d'élaboration de la stratégie entre septembre 2021 et 2023.

Le plan d'action présente une fiche « *assurer le pilotage, le portage et le financement de la politique climat-air-énergie et suivre son évaluation régulière* » qui s'adresse uniquement aux services de la CAPG.

La MRAe note que la gouvernance du plan, notamment l'animation externe et le pilotage du PCAET, n'est pas inscrite dans une fiche action comprenant notamment le dispositif de suivi et d'évaluation, les instances de pilotage et de validation, les indicateurs de réussite (évaluation de l'efficacité du plan d'actions au niveau du territoire et suivi de l'état d'avancement de chaque action) et les périodes de suivi et d'évaluation.

Pour la MRAe, les modalités de pilotage et d'animation du PCAET conditionnent la participation de l'ensemble des acteurs du territoire à la mise en œuvre du plan, et il paraît essentiel de les inscrire dans une fiche action au même titre que le suivi du PCAET.

La MRAe recommande d'inscrire l'animation externe et le pilotage du PCAET CAPG dans une fiche action.