



Mission régionale d'autorité environnementale

Île-de-France

Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale d'Île-de-France sur le projet de plan climat-air-énergie territorial (PCAET) de l'établissement public territorial Grand Paris Sud Est Avenir (94)

n°MRAe IDF-2020-5159

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La MRAe a été saisie pour avis par l'établissement public territorial de Plaine commune, le dossier ayant été reçu le 5 novembre 2019.

Cette saisine étant conforme à l'article R.104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement, il en a été accusé réception par la direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie (DRIEE). Conformément à l'article R.104-25 du même code, l'avis doit être rendu dans le délai de trois mois à compter du 5 novembre 2019.

Conformément aux dispositions de l'article R.104-24 du code de l'urbanisme, la DRIEE agissant pour le compte de la MRAe a consulté le directeur de l'Agence régionale de santé d'Île-de-France par courrier daté du 8 novembre 2019. Elle a également consulté le préfet « territorialement concerné ».

Vu le décret n°2016-519 du 28 avril 2016 portant réforme de l'autorité environnementale ;

Vu les arrêtés du 12 mai 2016, 17 avril 2018, 28 juin 2018, 30 avril 2019, 18 octobre 2019 et 11 décembre 2019 portant nomination des membres des missions régionales d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable ;

Vu la décision du 31 octobre 2019 de la Mission régionale d'autorité environnementale d'Île-de-France, portant exercice de la délégation prévue à l'article 17 du décret n° 2015-1229 du 2 octobre 2015 modifié relatif au Conseil général de l'environnement et du développement durable, annulant et remplaçant la décision du 12 juillet 2018 sur le même objet ;

Vu la délégation de compétence donnée le 30 janvier 2020 par la MRAe d'Île-de-France à Jean-Paul Le Divenah, son président, pour le dossier concernant le projet de PCAET de l'établissement public territorial Grand Paris Sud Est Avenir ;

La consultation des membres de la mission régionale d'autorité environnementale d'Île-de-France ayant été faite par Paul Arnould le 2 février 2020 ;

Sur la base des travaux préparatoires de la DRIEE, et sur le rapport de Paul Arnould et après prise en compte des réactions et suggestions de ses membres, la MRAe rend l'avis qui suit.

En application de l'article 20 du règlement intérieur du CGEDD s'appliquant aux MRAe, le délégataire cité ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

Cet avis ne porte pas sur son opportunité mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne publique responsable de la procédure, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer la conception du plan ou du document, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

Au même titre que les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête publique ou de la mise à disposition du public, la personne publique responsable de la procédure prend en considération l'avis de l'autorité environnementale pour modifier, le cas échéant, le plan, schéma, programme ou document avant de l'adopter.

Synthèse de l'avis

L'établissement public territorial (EPT) Grand Paris Sud Est Avenir (GPSEA) a élaboré un projet de plan climat-air-énergie territorial (PCAET) pour mettre en cohérence les diverses politiques publiques du territoire, avec pour finalités la lutte contre le changement climatique, l'adaptation au changement climatique, la transition énergétique et l'amélioration de la qualité de l'air. Le code de l'environnement et le code général des collectivités territoriales disposent que ce plan doit préciser les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'amélioration de l'efficacité énergétique et d'augmentation de la part des énergies renouvelables dans la production d'énergie définis par le plan climat-air-énergie de la Métropole du Grand Paris (PCAEM), à l'échelle du territoire de GPSEA.

L'évaluation environnementale d'un PCAET a notamment pour finalité d'établir dans quelle mesure les actions prévues dans ce plan permettent d'atteindre les objectifs qu'il assigne par ailleurs au territoire et de vérifier qu'elles prennent en compte :

- les enjeux environnementaux et sanitaires liés à l'énergie et à sa production, ceux liés à la qualité de l'air et ceux conditionnés par le changement climatique ;
- les interactions de ces enjeux entre eux ;
- les interactions de ces enjeux avec les autres enjeux environnementaux et sanitaires du territoire, tels que la protection ou la valorisation du patrimoine bâti et naturel et des paysages associés, la préservation de la biodiversité et la limitation de la pollution des sols et du bruit (et de l'exposition de la population à ceux-ci).

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte dans le projet de PCAET de l'établissement public territorial Grand Paris Sud Est Avenir et dans son évaluation environnementale sont :

- la réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- la réduction de la pollution atmosphérique et des risques sanitaires associés ;
- la réduction de la consommation finale d'énergie et la valorisation du potentiel d'exploitation d'énergies renouvelables ;
- l'adaptation au changement climatique ;
- la préservation du patrimoine bâti et des paysages associés.

Le projet de PCAET prévoit la mise en œuvre de 50 actions classées en cinq domaines : les trois domaines réglementaires (climat, air, énergie), auxquels s'ajoutent le domaine de « *l'économie circulaire et durable* » et celui de « *l'éco-exemplarité de la collectivité* », ce qui est un point positif à souligner.

La MRAe constate que le contenu du dossier ne répond pas aux exigences du code de l'environnement car il manque plusieurs items dont le résumé non technique, les perspectives d'évolution de l'environnement et la justification des choix du projet de PCAET. Elle recommande par ailleurs d'approfondir les analyses présentées. En particulier, le rapport doit démontrer que les objectifs chiffrés poursuivis par le projet de PCAET n'ont pas été fixés de manière arbitraire mais en prenant en compte le potentiel du territoire et les évolutions indépendantes de la mise en œuvre du PCAET.

La rédaction du programme d'actions est parfois ambiguë en ce qu'elle semble imputer au projet de PCAET des actions déjà prévues par ailleurs en se limitant à l'implication de l'EPT. Celle-ci consiste dans de nombreux cas à les « encourager », « accompagner », « faciliter », etc. La MRAe recommande de mieux formuler le programme d'actions pour lui donner un caractère stratégique et opérationnel et en évaluant ses impacts positifs comme négatifs de façon plus précise.

Table des matières

1 Préambule relatif au présent avis.....	5
2 Contexte, présentation du territoire et principaux enjeux environnementaux.....	6
2.1 <i>Contexte et présentation du projet de PCAET.....</i>	6
2.2 <i>Principaux enjeux environnementaux.....</i>	9
3 Analyse du rapport environnemental.....	9
3.1 Conformité du rapport sur les incidences environnementales.....	9
3.2 Qualité et la pertinence des informations du rapport.....	10
3.2.1 <i>Articulation avec les autres planifications.....</i>	10
3.2.2 <i>État initial de l'environnement.....</i>	10
3.2.3 <i>Analyse des incidences.....</i>	11
3.2.4 <i>Justifications des choix retenus.....</i>	12
3.2.5 <i>Suivi.....</i>	13
3.2.6 <i>Résumé non technique et méthodologie suivie.....</i>	13
4 Prise en compte de l'environnement par le projet de PCAET.....	13
4.1 Bâtiment.....	13
4.2 Déplacements.....	15
4.3 Aménagement et urbanisme.....	16
4.4 Énergies renouvelables.....	16
5 Information du public.....	17
Annexe 1 –Fondement de la procédure.....	18
Annexe 2 –Contenu réglementaire du rapport sur les incidences environnementales.....	19

Avis détaillé

1 Préambule relatif au présent avis

L'établissement public territorial (EPT) Grand Paris Sud Est Avenir (GPSEA) a élaboré un projet de plan climat-air-énergie territorial (PCAET) pour mettre en cohérence les diverses politiques publiques du territoire, avec pour finalités la lutte contre le réchauffement climatique, l'adaptation au réchauffement climatique, la transition énergétique et l'amélioration de la qualité de l'air. Le code de l'environnement et le code général des collectivités territoriales disposent que ce plan doit préciser les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'amélioration de l'efficacité énergétique et d'augmentation de la part des énergies renouvelables dans la production d'énergie définis par le plan climat-air-énergie territorial de la Métropole du Grand Paris (PCAEM), à l'échelle de son territoire.

Les PCAET comprennent : un diagnostic, une stratégie territoriale, un programme d'actions et un dispositif de suivi et d'évaluation.

Le PCAET de Grand Paris Sud Est Avenir donne lieu à une évaluation environnementale en application des articles L.122-4 et R.122-17 du code de l'environnement.

L'évaluation environnementale d'un PCAET a notamment pour finalité d'établir dans quelle mesure les actions prévues dans ce plan permettent d'atteindre les objectifs qu'il assigne par ailleurs au territoire et de vérifier qu'elles prennent en compte :

- les enjeux environnementaux et sanitaires liés à l'énergie et à sa production, ceux liés à la qualité de l'air et ceux conditionnés par le changement climatique ;
- les interactions de ces enjeux entre eux ;
- les interactions de ces enjeux avec les autres enjeux environnementaux et sanitaires du territoire, tels que la protection ou la valorisation du patrimoine bâti et naturel et des paysages associés, la préservation de la biodiversité et la limitation de la pollution des sols et du bruit (et de l'exposition de la population à ceux-ci).

Le présent avis, rendu en application de l'article L.122-7 du code de l'environnement, porte sur le dossier transmis à la DRIEE par courrier du 23 octobre 2019 à l'attention de la MRAe, comprenant les quatre tomes suivants :

- Plan Climat auquel sont adjointes 50 fiches-actions,
- Diagnostic (intégrant l'état initial de l'environnement),
- Dispositif de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du PCAET,
- Rapport portant sur les incidences du PCAET sur l'environnement.

Conformément à l'article R.122-21 du code de l'environnement, cet avis procède d'une analyse :

- du rapport sur les incidences environnementales ;
- de la prise en compte de l'environnement par le projet de plan.

2 Contexte, présentation du territoire et principaux enjeux environnementaux

2.1 Contexte et présentation du projet de PCAET

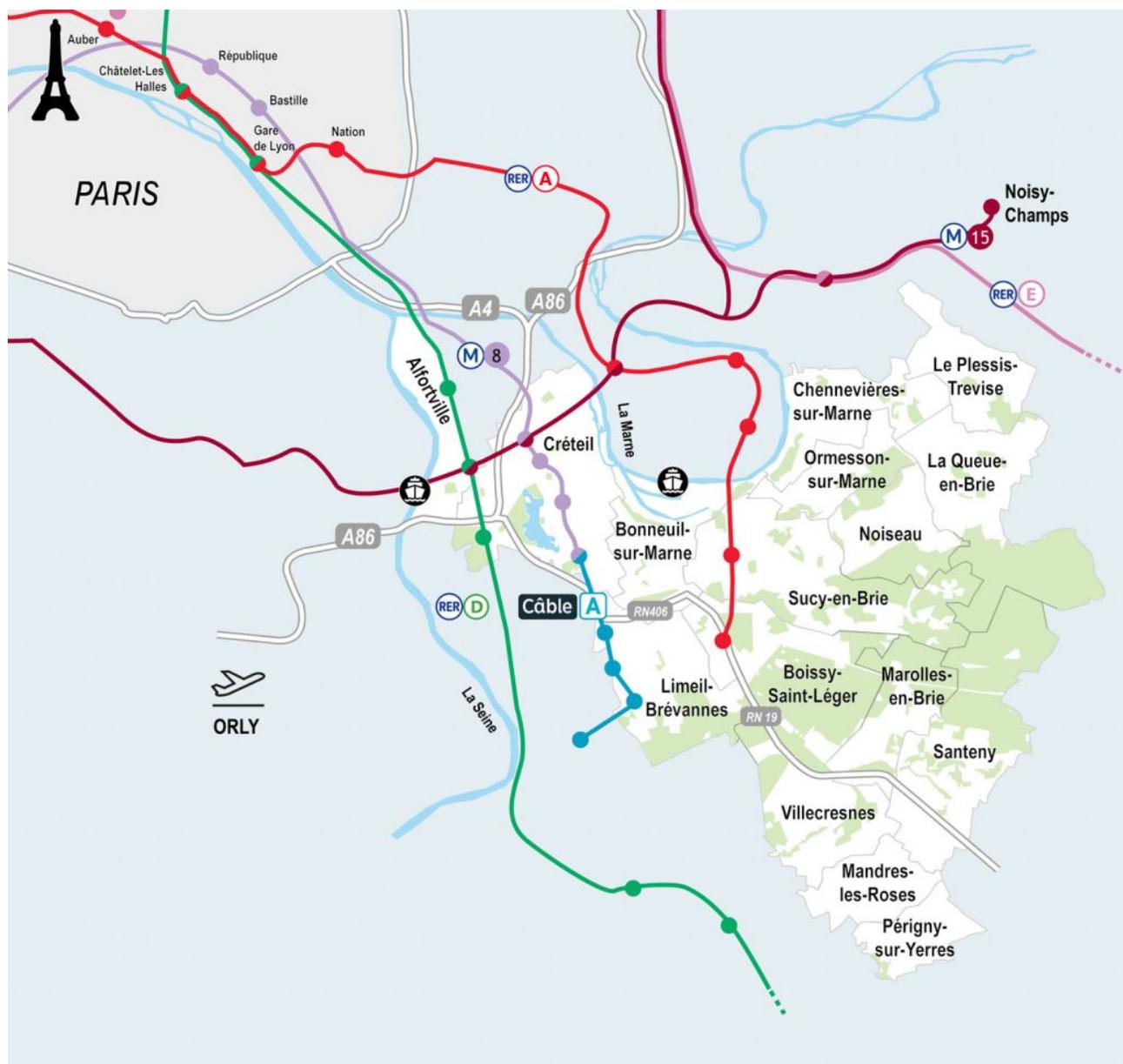


Figure 1: Les 16 communes de Grand Paris Sud Est Avenir (extrait de présentation du territoire sur Internet)

Le territoire de Grand Paris Sud Est Avenir (GPSEA), composé de 16 communes (figure 1), est un des douze territoires de la métropole du Grand Paris. Il regroupe plus de 310 000 habitants. Il se caractérise par un fort gradient d'urbanisation, avec une forte urbanisation au Nord-Ouest, dominé par la ville préfecture de Créteil (plus de 90 000 habitants) et des terres agricoles et un massif forestier (l'Arc Boisé) au Sud-Est (figure 2). L'eau est un élément marquant du territoire avec la présence de la Seine et de la Marne, cette dernière disposant du premier port ferroviaire et du deuxième port fluvial de l'Île-de-France à Bonneuil-sur-Marne, une des trois plates-formes multi-

modales de l'Île-de-France mais aussi l'Yerres, le Réveillon et le Morbras. De ce fait, et d'autant plus qu'il est concerné par une forte artificialisation des sols, le territoire est exposé à un risque d'inondation élevé.

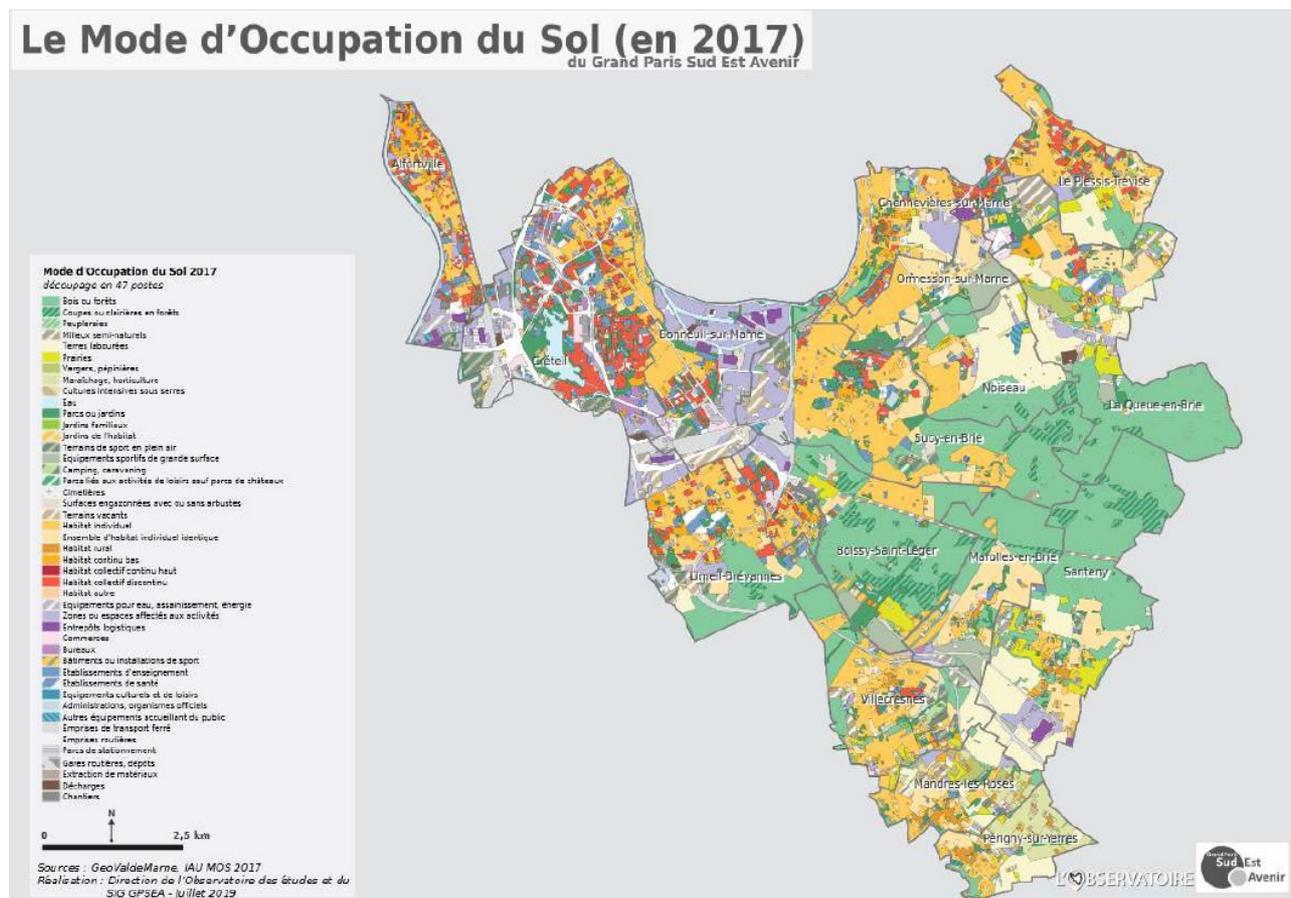


Figure 2: Carte de l'occupation des sols sur le territoire de GPSEA en 2017 – extrait du diagnostic, page 57

Le projet de PCAET prévoit la mise en œuvre de 50 actions classées en cinq domaines : les trois domaines réglementaires (climat, air, énergie), auxquels s'ajoutent le domaine de « l'économie circulaire et durable » et celui de « l'éco-exemplarité de la collectivité ». Ces actions contribuent à des « objectifs stratégiques et opérationnels » correspondant à ces cinq domaines. Ainsi, le document « Le Plan Climat », après un chapitre introductif, décline pour chacun des « objectifs stratégiques et opérationnels » :

- les principaux enseignements issus du diagnostic en la matière¹ ;
- les impacts attendus ;
- les objectifs (chiffrés) visés ;
- les actions qui y contribueront.

1 Les éléments de diagnostic sélectionnés pour figurer dans ce tome sont pour l'essentiel des motifs de satisfaction qui ne figurent pas toujours dans le tome *Diagnostic*, et qui ne contribuent pas directement à la justification des « objectifs stratégiques et opérationnels ».

L'ambition de Grand Paris Sud Est Avenir s'articule autour des objectifs stratégiques et opérationnels suivants :

- Participer à la massification de la rénovation des logements
- Augmenter la production d'énergie renouvelable et de récupération
- Accroître la résilience du Territoire face aux effets du changement climatique, notamment en matière d'eau et d'assainissement
- Préserver la qualité de l'air en favorisant les déplacements propres et collectifs
- Aménager un territoire durable, avec des projets d'aménagement exemplaires, innovants et ambitieux
- Préserver les espaces naturels et le cadre de vie
- Favoriser une agriculture saine de proximité
- Être une collectivité exemplaire.

Figure 3: Objectifs stratégiques et opérationnels du projet de PCAET – extrait du document, page 10.

Par exemple, dans le domaine de l'énergie, les « objectifs stratégiques et opérationnels » du projet de PCAET sont :

- « Participer à la massification de la rénovation des logements » ;
- « Augmenter la production d'énergie renouvelable et de récupération ».

Concernant ce dernier objectif, le rapport rappelle (page 18) que 100 % de l'énergie produite aujourd'hui dans le territoire de GPSEA est renouvelable et qu'elle couvre 13 % de la consommation d'énergie finale². Il signale que la mise en œuvre du PCAET aura pour impact « d'augmenter la part d'énergies renouvelables et de récupération ». Un des objectifs visés sera de couvrir 20 % de la consommation d'énergie finale avec une production locale d'énergie renouvelable. Pour la mise en œuvre de cet objectif stratégique et opérationnel et l'atteinte de ses objectifs chiffrés, le projet de PCAET prévoit que soient réalisées deux actions :

- doter « d'ici 2020 » le territoire d'une stratégie de développement des énergies renouvelables et de récupération ;
- la réalisation d'un projet identifié (usine d'incinération de déchets et de valorisation énergétique « Valo'Marne »), permettant notamment de diversifier le mix énergétique de la production de chaleur urbaine de Créteil³.

À souligner que les actions du domaine de « l'éco-exemplarité de la collectivité » s'appuient essentiellement sur le levier des commandes publiques.

Chaque action du projet de PCAET fait l'objet d'une fiche dédiée, comprenant : une description de l'action ; un calendrier prévisionnel de mise en œuvre ; des objectifs opérationnels (par exemple : « 202 km de routes cyclables créées ») et de résultat (« atteindre 10 % des déplacements en mode actif d'ici 2024 ») ; un budget estimatif ; une indication des services internes à l'EPT impliqués et des partenaires externes ; des indicateurs de suivi (qui portent sur l'avancement de la mise en œuvre de l'action).

2 Sans que le rapport ne le précise, cette donnée ne mentionne que l'énergie électrique et ne tient pas compte, entre autres, de l'énergie produite et consommée pour les transports de personnes et de marchandises ni des chaufferies utilisant des sources d'origine fossile.

3 L'intitulé de l'action n°5 correspondante prévoit littéralement d'« accompagner la Charte d'excellence circulaire et solidaire de l'Unité de Valorisation Énergétique de Créteil »

La qualité graphique du projet de PCAET est appréciable. La MRAe estime que le programme d'actions gagnerait à mieux mettre en évidence sa vocation à constituer une planification territoriale (mobilisant au besoin les compétences des autres acteurs du territoire) davantage qu'une feuille de route pour l'EPT.

Cela se traduirait par une présentation plus opérationnelle des fiches-actions et faciliterait leur évaluation environnementale (cf. note de bas de page n°3 relative à l'usine d'incinération Valo'Marne). En effet, s'il est entendu que l'EPT, à travers son PCAET, se positionne comme pilote de la transition énergétique de son territoire en identifiant les actions à mettre en œuvre pour respecter les obligations réglementaires du territoire⁴, il n'en demeure pas moins que l'ensemble des opérations à réaliser pour atteindre les objectifs du PCAET en matière de climat-air-énergie ne peut pas relever de la seule compétence de l'EPT. La plus-value du PCAET est donc notamment d'évaluer et de suivre conjointement l'impact de l'ensemble des actions dont il justifie la nécessité.

La MRAe recommande :

- **d'affiner le programme d'actions pour qu'il ne porte pas sur la seule implication de la collectivité dans la mise en œuvre du PCAET ;**
- **de reprendre la rédaction du PCAET pour qu'il constitue une planification territoriale mobilisant au besoin les compétences des autres acteurs du territoire.**

2.2 Principaux enjeux environnementaux

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte dans le projet de PCAET de l'établissement public territorial Grand Paris Sud Est Avenir et dans son évaluation environnementale sont :

- la réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- la réduction de la pollution atmosphérique et des risques sanitaires associés ;
- la réduction de la consommation finale d'énergie et la valorisation du potentiel d'exploitation d'énergies renouvelables ;
- l'adaptation au changement climatique ;
- la réduction de la consommation d'espaces non encore artificialisés.

3 Analyse du rapport environnemental

3.1 Conformité du rapport sur les incidences environnementales

Après examen, l'ensemble constitué par les quatre tomes du dossier n'aborde pas tous les éléments exigés par le code de l'environnement (cf. *Annexe 2* du présent avis). Il manque en particulier :

- le résumé non technique ;
- les perspectives d'évolution de l'environnement c'est-à-dire les évolutions prévisibles dans l'hypothèse où l'actuel projet de PCAET ne serait pas mis en œuvre (les grandes tendances qui affectent le territoire étant prises en compte) ;
- l'analyse des incidences Natura 2000 ;
- la justification des choix du projet de PCAET (exposé des motifs pour lesquels le projet a été retenu et solutions de substitution raisonnables).

Outre le respect formel des exigences réglementaires pour une planification territoriale soumise à évaluation environnementale, les manques constatés par la MRAe (cf infra) dans le rapport sur les incidences environnementales conduisent :

⁴ Le code général des collectivités territoriales prévoit d'ailleurs à l'article L.2224-34 que les collectivités dotées d'un PCAET « sont les coordinateurs de la transition énergétique ».

- à une absence de caractérisation des effets prévisibles de la mise en œuvre de l'ensemble formé par les 50 actions du projet de PCAET ;
- à une justification insuffisamment étayée de la cohérence entre le programme d'actions et les objectifs stratégiques du projet de PCAET ;
- à l'absence de l'exposé d'une démarche visant à éviter, sinon réduire, à défaut compenser les effets négatifs éventuels de la mise en œuvre du programme d'actions sur la santé humaine et l'environnement.

La MRAe recommande de constituer un rapport sur les incidences environnementales du projet de PCAET tel qu'exigé réglementairement et ayant pour objet de montrer que le projet constitue un compromis argumenté entre ses objectifs stratégiques et les incidences de sa mise en œuvre sur l'environnement et la santé humaine.

3.2 Qualité et la pertinence des informations du rapport

3.2.1 Articulation avec les autres planifications

L'étude de l'articulation du PCAET avec les autres planifications, soumises ou non à évaluation environnementale, revient à replacer ce schéma dans son contexte administratif et son domaine de compétence. Cette étude doit donc identifier au sein des plans et programmes avec lesquels il doit être compatible et au sein de ceux qu'il doit prendre en compte, les enjeux environnementaux et les dispositions qui intéressent plus particulièrement le territoire de Grand Paris Sud Est Avenir. Cette démarche doit permettre une bonne appréhension de la cohérence des dispositions du PCAET avec les différentes politiques publiques s'appliquant sur le territoire qu'il recouvre.

Le chapitre introductif du document intitulé *Le Plan Climat* évoque en trois paragraphes succincts (pages 8 et 9) la nécessaire conformité des objectifs chiffrés poursuivis par le projet de PCAET avec les engagements, nationaux, régionaux et métropolitains. Sont cités les objectifs chiffrés globaux du PCAET de la Métropole du Grand Paris (PCAEM), du schéma régional climat-air-énergie (SRCAE) et de la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV). Le rapport ne permet pas au lecteur de comparer les objectifs stratégiques et opérationnels des chapitres suivants de ce document avec ces engagements. De plus, il n'est pas fait mention, lorsque cela s'applique, des objectifs par secteur d'activité et à des horizons intermédiaires fixés par le PCAEM, avec lesquels le PCAET doit être compatible.

La MRAe recommande d'ajouter au Rapport portant sur les incidences du PCAET sur l'environnement une analyse précise de la façon dont s'articule le projet de PCAET de Grand Paris Sud Est Avenir avec le PCAEM, mais aussi avec les autres planifications avec les dispositions desquelles la politique portée par le PCAET est susceptible d'interagir (par exemple les documents d'urbanisme, le plan local des déplacements ou le plan régional de prévention et de gestion des déchets).

3.2.2 État initial de l'environnement

L'état initial de l'environnement attendu au titre de l'article R.122-20 du code de l'environnement et le diagnostic prévu au titre des articles L.229-26 et R.229-51 de ce même code sont traités conjointement dans le tome *Diagnostic*, ce qui pour la MRAe est un choix judicieux à souligner. Ce tome est structuré selon les cinq domaines que le projet de PCAET prévoit d'investir (énergie, air, climat, économie circulaire et durable, éco-exemplarité de GPSEA) auquel s'ajoute un chapitre abordant les autres composantes de l'environnement (socle physique, milieux naturels, ressource en eau, risques et nuisances).

Sur la forme, le diagnostic mobilise de nombreuses illustrations, pour certaines peu lisibles pour des raisons de format et de résolution.

Comme indiqué au paragraphe 3.1 du présent avis, les perspectives d'évolution de l'environnement ne sont pas abordées dans le dossier. Il ne sera donc pas possible de mettre en évidence les incidences environnementales pouvant être imputées au présent projet de PCAET au regard du scénario de référence ou « au fil de l'eau ». Ce scénario constitué des évolutions de l'état du territoire tel que décrit dans le diagnostic et prenant en compte les tendances affectant le territoire : développements de l'urbanisation, projets d'équipement (réseaux de transport, etc.), changements réglementaires (affectant par exemple les performances énergétiques des nouvelles constructions ou la technologie des véhicules), etc.

La MRAe recommande d'analyser les perspectives d'évolution de l'environnement indépendamment de la mise en œuvre du PCAET.

Sur le fond, la MRAe constate que les enjeux sanitaires du territoire ne sont pas abordés, alors qu'ils sont conditionnés par certains enjeux pour le plan : qualité de l'air et précarité énergétique. Il conviendrait de compléter le rapport avec une analyse de l'exposition de la population aux déterminants de la santé sur lesquels le projet de PCAET peut influencer positivement ou négativement, permettant d'orienter le programme d'action et d'évaluer les impacts sanitaires de la mise en œuvre du projet de plan.

D'autres observations portant sur le *Diagnostic* sont émises dans la partie 4 du présent avis.

3.2.3 Analyse des incidences

Le *Rapport portant sur les incidences du PCAET sur l'environnement*, n'aborde pas tous les éléments attendus (cf. paragraphe 3.1 du présent avis) et contient seulement l'analyse des incidences du projet de PCAET. Cette analyse procède par domaine d'intervention du PCAET (climat, air, énergie, économie circulaire et durable, éco-exemplarité) à la qualification des impacts de chacune des 50 actions sur les différentes composantes de l'environnement (« trame verte », « bruit », etc.). Cela conduit à des tableaux croisant actions et composantes de l'environnement, en signalant par un figuré graphique la nature de l'impact : positif direct, positif indirect, incertain, neutre (voir figure 4). Lorsqu'une incidence négative est possible, le tableau arbore un « point de vigilance ». Un texte synthétise pour chaque domaine le contenu de ce tableau, sans chiffre ni carte à l'appui.

L'analyse des incidences ne répond pas à ses deux principaux objectifs, qui sont de présenter dans quelle mesure les composantes du projet de PCAET prévues contribuent aux objectifs stratégiques du PCAET et de caractériser leurs éventuelles incidences négatives avec un niveau de précision suffisant pour enclencher une démarche de type itératif visant à les éviter, sinon les réduire, à défaut les compenser. Cette analyse doit porter sur les actions prévues, mais peut aussi, en fonction de son contenu, porter sur les dispositions de la stratégie.

Par exemple, concernant l'action n°5 précédemment mentionnée (usine Valo'Marne), l'analyse des incidences devrait mettre en évidence la production de chaleur (en kW) susceptible d'être valorisée par alimentation des réseaux de chauffage urbain, mais aussi les impacts sur la qualité de l'air de l'incinération de déchets, ce que ne fait pas le rapport. La fiche-action correspondante donne des précisions sur sa mise en œuvre (« création d'une 3^e ligne de four », « raccordement de 10 000 logements supplémentaires », etc.) qui laissent à penser qu'un niveau de détail accru des analyses est possible.

Pour ce qui est de l'analyse des dispositions de la stratégie, il s'agit de montrer que les cibles chiffrées des « objectifs stratégiques et opérationnels » résultent d'une réflexion prenant en compte leurs impacts positifs comme négatifs, et n'ont pas été fixés de manière arbitraire. Par exemple, s'il est de l'ordre du bon sens d'estimer que la réduction de la consommation de papier par la

collectivité contribuera à « réduire l'empreinte carbone », tel qu'indiqué dans le document *Le Plan Climat* (page 48), il serait utile d'analyser ses incidences compte tenu de la cible de réduction fixée à « 30 000 feuilles de papier ».

La MRAe recommande de réaliser une analyse des incidences de la stratégie et du programme d'actions du projet de PCAET avec un niveau de détail répondant aux besoins de la démarche itérative inhérente à l'évaluation environnementale d'une planification territoriale.

Par ailleurs, d'un point de vue méthodologique, la MRAe tient à souligner que l'exercice auquel il est procédé dans le rapport, consistant à qualifier les impacts du programme d'actions peut présenter un intérêt en vue de réaliser une étude proportionnée. Cette étude proportionnée permettrait d'effectuer une analyse plus approfondie en cas d'impacts incertains ou des points de vigilance, ce qui ne semble pas avoir été fait. En tout état de cause, le schéma de la page 4 (cf. figure 4) doit être expliqué, pour que le lecteur puisse appréhender l'intérêt et la pertinence de considérer le degré d'incertitude comme « faible » en cas de point de vigilance, et plus fort pour un « impact positif indirect » que pour un « impact positif direct ».

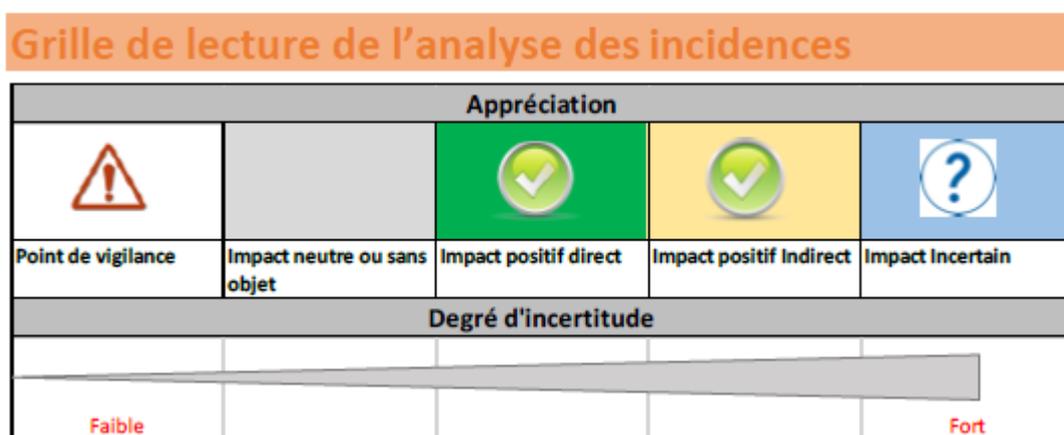


Figure 4: Schéma visant à corréliser l'appréciation des impacts du programme d'actions à un degré d'incertitude – extrait du rapport (page 4)

Enfin, la MRAe constate que les impacts du programme d'actions sont qualifiés au regard de 23 enjeux. Or, il n'est pas possible de relier ces 23 enjeux au *Diagnostic*. Exprimés de façon très générale (« préserver la biodiversité », « réduire l'exposition des populations au phénomène d'îlot de chaleur urbain », etc.) et non spatialisés, ils sont en effet classés selon des catégories qui ne correspondent pas à la structure du *Diagnostic*.

La MRAe recommande de renforcer la cohérence du rapport, en particulier entre l'analyse des incidences et le chapitre « Diagnostic ».

3.2.4 Justifications des choix retenus

Comme indiqué précédemment, le rapport ne comporte pas la justification des choix retenus. Cette exigence réglementaire, sous réserve de pouvoir se nourrir d'une analyse des incidences complète, est fondamentale pour comprendre comment ont été déterminés les objectifs stratégiques et opérationnels du projet de PCAET et le programme d'actions.

La MRAe recommande de compléter le rapport avec l'exposé des motifs pour lesquels les choix ayant conduit au projet de PCAET ont été retenus.

Par ailleurs, dans le cadre de la justification des choix retenus, la façon dont ont été associés les acteurs locaux mérite d'être étayée.

3.2.5 Suivi

Le tome Dispositif de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du PCAET décrit le dispositif de suivi, lequel reposera notamment sur un « tableau de bord » visant à suivre l'avancement de la mise en œuvre de chaque item du programme d'action et des indicateurs associés. Ces indicateurs sont ceux définis par chaque fiche-action et se rapportant aux objectifs chiffrés auxquels l'action entend contribuer, ce qui est positif.

Il manque un suivi des incidences négatives du plan (« points de vigilance » dans le cas présent) et un suivi de l'impact global du PCAET.

La MRAe recommande de compléter le dispositif de suivi de l'évaluation environnementale avec un suivi des incidences négatives du PCAET et un suivi de ses objectifs stratégiques.

3.2.6 Résumé non technique et méthodologie suivie

Le dossier ne comporte pas de résumé non technique.

La MRAe recommande de rédiger un résumé non technique permettant à un public non averti d'appréhender le contenu et les principaux objectifs du projet de PCAET et de mettre en évidence la façon dont l'évaluation environnementale a permis de conduire au présent projet de PCAET.

La méthodologie suivie ne fait pas l'objet d'une partie dédiée du dossier, mais est abordée dans le Diagnostic (page 8 : source des données, réalisation par la collectivité, acteurs associés) et succinctement dans l'analyse des incidences. Dans cette dernière (page 2 du *Rapport portant sur les incidences du PCAET sur l'environnement*), il est mentionné que l'analyse des incidences est une « pré-analyse, globale et critique, des effets et résultats du plan climat en matière d'environnement », ce qui, compte tenu des observations émises au §3.2.3 ci-avant, est contestable. En effet, une telle « pré-analyse » ne saurait constituer le fondement de la démarche itérative permettant de conduire à un plan dont l'effet de sa mise en œuvre compte tenu de ses objectifs serait connu et les incidences négatives corrigées ou assumées.

4 Prise en compte de l'environnement par le projet de PCAET

D'une manière générale, la MRAe constate que l'évaluation environnementale n'a pas conduit à évaluer la mesure dans laquelle le projet de PCAET répondra à ses objectifs, ni à étudier les conditions dans lesquelles les impacts négatifs potentiels des actions sur l'environnement et la santé humaine devront être corrigés. Ci-après, des recommandations sont formulées visant à répondre à ce constat, mais également à préciser ou élargir les domaines explorés par la stratégie et le programme d'actions.

4.1 Bâtiment

Le tome *Diagnostic* a montré que le bâtiment est le premier secteur consommateur d'énergie dans le territoire : le secteur résidentiel avec 49 % et le secteur tertiaire avec 25 % représentent les principaux postes consommateurs du territoire de l'EPT.

Toutefois, le diagnostic n'est pas assez détaillé sur la typologie et l'occupation du parc bâti du territoire. Une meilleure connaissance aurait permis d'effectuer une stratégie plus précise sur les segments de parc sur lesquels agir et plus particulièrement le bâti construit pendant la période 1915-1990 très énergivore.

La MRAe recommande de détailler le diagnostic du bâti existant de façon à orienter les priorités d'action visant à améliorer ses performances énergétiques.

La MRAe rappelle que, conformément à la loi pour la transition énergétique et la croissance verte (LTECV), l'ensemble du parc existant, résidentiel ou tertiaire, public ou privé, devra être rénové au niveau « BBC Rénovation » (bâtiment basse consommation) à l'horizon 2050, avec une substitution des sources d'énergies traditionnelles par des sources renouvelables, en particulier via les réseaux de chaleur. L'isolation de l'enveloppe des bâtiments (façades, toitures, planchers) et l'amélioration des performances de leurs systèmes (chauffage, régulation thermique) sont les leviers les plus importants pour diminuer l'impact énergétique du secteur. Les bâtiments construits avant 1990 doivent constituer la cible majeure de cette action, étant donné que les réglementations thermiques efficaces pour le bâtiment ont été mises en œuvre après cette date.

Dans le cadre de la future Réglementation Environnementale 2020 (RE 2020) il est en outre prévu que l'ensemble du cycle de vie du bâtiment soit pris en compte dans les constructions à venir : de sa conception à sa démolition. Ainsi, réduire l'empreinte carbone des bâtiments passera par l'analyse en cycle de vie, la gestion des déchets de chantier et les matériaux utilisés.

Les objectifs du SRCAE concernant le bâtiment sont mentionnés dans le projet de PCAET et partiellement repris dans les objectifs chiffrés à viser (*Le Plan Climat*, page 16) :

- bâti résidentiel : rénovation de 3 000 logements par an ;
- tendre vers 0 logement chauffé au fioul d'ici 2050

Il aurait été utile que le rythme de rénovation énergétique à tenir pour les trois segments du parc résidentiel (maisons individuelles, logements collectifs et les logements sociaux) soit estimé.

Pour ce qui est du bâti tertiaire, hormis les objectifs fixés dans le cadre de l'éco-exemplarité (et qui concernent donc le seul bâti de l'EPT GPSEA : « *Construisons et rénovons exemplaire* », page 42 du document *Le Plan Climat*), le projet de PCAET ne fixe aucun objectif.

Pourtant, le PCAEM, avec lequel le PCAET doit être compatible, fixe des objectifs chiffrés intermédiaires en matière de rénovation du parc tertiaire (pour atteindre la rénovation de l'ensemble du parc au niveau BBC à l'horizon 2050). Ceux-ci n'ont pas été déclinés dans le projet de PCAET de GPSEA.

La MRAe recommande de préciser les objectifs chiffrés en matière de rénovation du parc tertiaire et définir une stratégie qui inclut le rehaussement de la performance énergétique du bâti à vocation économique tertiaire⁵, et d'évaluer ses effets.

En revanche, l'utilisation de sources renouvelables et d'un raccordement aux réseaux de chaleur a bien été pris en compte dans la stratégie, pour limiter la dépendance aux énergies fossiles.

Enfin, la MRAe constate que les professionnels du bâtiment ne sont guère mentionnés dans le projet de PCAET. Pour assurer l'efficacité de la mise en œuvre des actions portant spécifiquement sur le bâti, il pourrait être envisagé d'associer ces acteurs dans la définition du programme d'actions ou de la stratégie. Le type d'actions pouvant être envisagées porterait utilement sur les leviers d'une transition vers une économie circulaire : gestion des déchets du BTP, écoconception du bâti en fonction de l'évolution de leurs usages, réversibilité des bâtiments, habitat temporaire, etc.

5 À ce propos, la MRAe tient à signaler que la parution du décret tertiaire n°2019-711 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans les bâtiments à usage tertiaire, appuie l'importance d'agir sur ce parc bâti souvent négligé.

4.2 Déplacements

Le territoire est entouré par des axes de circulation structurants (autoroutes A4 et A86, route RN406) et par ailleurs caractérisé par un réseau secondaire (routes RN19, RD4, RD111, etc.) sujet à des problèmes de congestion. L'offre en transport en commun est très inégale avec une forte disparité entre le Nord (RER A et D, métro ligne 8, lignes de bus en site propre TVM⁶ et 393) et le Sud du territoire. Des projets de développement de l'offre (ligne 15 du Grand Paris Express, le téléphérique Câble A et le TCSP⁷ Altival) sont prévus.

Les actions 7 et 8 du projet de PCAET ayant un effet sur le report modal des déplacements vers des modes moins polluants que la voiture individuelle évoquent et se limitent au cadre du plan local des déplacements, du plan vélo et du schéma directeur cyclable de GPSEA. Ces planifications, dont il n'est pas indiqué à quel stade de définition elles se trouvent⁸, n'ont pas été étudiées ni élaborées dans le cadre du projet de PCAET et il paraît donc illogique d'imputer leurs effets, incertains, au PCAET si celui-ci n'y apporte aucune plus-value.

En revanche, le projet de PCAET inscrit des objectifs chiffrés qui portent sur des paramètres pertinents (augmentation de la part modale des transports en commun, part des déplacements en modes actifs – piétons, cyclistes). Il conviendrait de justifier les valeurs-cibles de ces objectifs compte tenu de l'état initial et de l'impact prévisible sur les émissions de gaz à effet de serre et de polluants dans l'air et sur la consommation d'énergie.

En tout état de cause, il paraît étonnant que l'action 7 vise à atteindre 10 % de part modale pour les déplacements actifs d'ici 2024 alors que d'après le diagnostic cette part modale atteignait déjà ce niveau en 2018 et que le plan des déplacements urbains d'Île-de-France (PDUIF) vise 42 % en moyenne en 2020. De même, la MRAe estime que l'objectif d'augmenter de 20 %⁹ la part modale des transports en commun doit être précisé (horizon, point de départ), sachant que le *Diagnostic* indique que les transports en commun représentaient 39 % des déplacements du territoire en 2018.

La MRAe recommande ;

- **de rappeler et prendre en compte le contenu des plans ayant trait aux déplacements, adoptés ou en projet, afin notamment de mieux déterminer le maillage des réseaux de transport prévus à l'horizon de ces plans ;**
- **de justifier et préciser les objectifs des actions 7 et 8, brièvement décrites, qui visent à l'amélioration de la part des déplacements alternatifs à la voiture.**

Par ailleurs, il y a lieu de s'interroger sur la pertinence d'imputer la réalisation du projet de desserte urbaine du Port de Bonneuil-sur-Marne (action n°9) au PCAET¹⁰. Ce projet devrait plutôt être pris en compte dans un scénario « au fil de l'eau » et ses effets prévisibles présentés dans le rapport. S'il devait être maintenu dans le PCAET, il serait également utile d'adjoindre un indicateur visant à suivre l'évolution du transport fluvial et ferroviaire lié au port, en lien avec les actions du PCAET qui s'y rapportent.

6 Trans-Val-de-Marne

7 Transport collectif en site propre

8 D'après les informations dont dispose la MRAe, le plan local des déplacements, qui a donné lieu à une décision de dispense de réaliser une évaluation environnementale (cf. http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/191008_mrae_decision_cas_par_cas_plan_local_des_deplacements_de_gpsea_94_.pdf), est encore en cours d'élaboration.

9 Il pourrait s'agir d'une reprise du PDUIF, qui prévoit une croissance de 20 % entre 2010 et 2020.

10 Le projet de prolongement de la RN 406 jusqu'au Port de Bonneuil-sur-Marne est piloté par l'État (Direction des routes d'Île-de-France). Il permettra de développer le transport fluvial, le transport par voie ferrée et de désengorger les voiries locales, les camions créant de nombreuses nuisances pour les habitants.

L'action 11 portant sur la pollution sonore paraît à un stade de définition précoce. La MRAe estime que l'évaluation environnementale aurait pu servir d'outil d'aide à sa définition et contribuer à justifier son maintien dans le volet « qualité de l'air » du projet de PCAET, et a fortiori dans le programme d'actions.

4.3 Aménagement et urbanisme

L'usage des sols est un levier majeur d'adaptation et d'atténuation du réchauffement climatique. Il est donc logique que les actions en lien avec l'aménagement et l'urbanisme soient classées dans le volet « climat » du programme d'actions. Les actions 12 à 20, mise à part la réalisation d'un « agro-quartier » devant faire office de démonstrateur (qui n'est pas exempt d'incidences négatives), sont peu opérationnelles et renvoient à des plans, stratégies, schémas, atlas et chartes qui restent à élaborer. Le lien avec les documents d'urbanisme est mis en avant dans deux actions : il est « envisagé » de rendre opposable la future charte d'aménagement et de construction durables (action 13) à travers le futur plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), et l'action 20 (« Protéger la biodiversité de notre territoire ») définit pour indicateur de suivi la surface de zones protégées dans le PLUi.

Il est constaté qu'aucune des actions du volet « climat » ne met en avant, dans les exigences environnementales évoquées pour les aménagements futurs, le fait d'éviter de consommer des espaces non encore artificialisés en recyclant des espaces urbains délaissés et en densifiant les espaces bâtis existants.

La MRAe recommande de présenter un état des lieux des documents d'urbanisme en vigueur au vu des objectifs du PCAET, en particulier au regard des leviers mis en œuvre d'une part pour réduire la consommation des espaces naturels et agricoles et d'autre part pour améliorer les performances énergétiques des constructions.

Le cas échéant il conviendra de prévoir en conséquence des évolutions de ces documents d'urbanisme en faveur d'actions opérationnelles visant à adapter les documents d'urbanisme selon des dispositions à définir dans le PCAET.

Concernant le projet d'agro-quartier à Noiseau (action 12), il ne peut qu'être constaté qu'il s'implante sur des terres agricoles, influant donc directement sur les services environnementaux de ces espaces. Si ce projet devait être maintenu et imputé au projet de PCAET, son impact sur l'environnement doit être analysé de façon plus approfondie. La MRAe tient en outre à rappeler que la réalisation d'un seul projet exemplaire ne saurait constituer un projet territorial répondant aux enjeux climat-air-énergie à l'échelle de GPSEA.

4.4 Énergies renouvelables

Pour répondre à l'enjeu de développement de la production d'énergies renouvelables, la principale action du projet de PCAET consiste à établir une stratégie en la matière (action 4). Pour la MRAe, cette stratégie a vocation à faire partie intégrante du PCAET et devrait donc bénéficier de la démarche d'évaluation environnementale du PCAET.

5 Information du public

Lors de la consultation du public, l'avis de l'autorité environnementale est inclus dans le dossier, comme prévu par le code de l'environnement à l'article R.123-8 relatif au contenu du dossier d'enquête publique et à l'article L.123-19 relatif au contenu du dossier de consultation électronique. L'accès aux documents est facilité, après une publicité conforme aux exigences du code de l'environnement.

Comme prévu à l'article L.122-9 du code de l'environnement, après approbation, le projet de PCAET sera mis à disposition du public accompagné d'une déclaration rédigée par l'établissement public territorial résumant :

- la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations ;
- les motifs qui ont fondé les choix opérés, compte tenu des diverses solutions envisagées ;
- les mesures destinées à évaluer les incidences sur l'environnement de la mise en œuvre du projet de PCAET.

Pour la Mission régionale d'autorité environnementale,
son président délégué, le 28 janvier 2020



Jean-Paul Le Divenah

Annexes

Annexe 1 – Fondement de la procédure

La directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certaines planifications sur l'environnement a pour objectif de contribuer à l'intégration de l'environnement dans l'élaboration et l'adoption de planifications susceptibles d'avoir des incidences importantes sur l'environnement.

En amont du processus décisionnel, il s'agit d'examiner la teneur de la planification, ses principaux objectifs, les caractéristiques environnementales de la zone susceptible d'être affectée, les objectifs de protection environnementale pertinents, les incidences environnementales susceptibles de découler de la mise en œuvre de cette planification et, surtout, toutes les alternatives et mesures envisageables pour éviter, réduire et compenser les incidences négatives sur l'environnement ainsi que les mesures de suivi proposées.

La directive 2001/42/CE a ainsi établi un système d'évaluation fondé sur :

- une auto-évaluation du plan effectuée sous la responsabilité du maître d'ouvrage, l'incitant ainsi à s'approprier la démarche ;
- une évaluation externe grâce à la consultation d'une autorité compétente indépendante en matière environnementale et à la consultation du public, associé à la démarche et mis en capacité d'exprimer son opinion.

Les dispositions adoptées pour transposer cette directive dans le droit français prévoient qu'une évaluation environnementale soit conduite systématiquement lors de l'élaboration des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (article R.122-17 du code de l'environnement).

Annexe 2 – Contenu réglementaire du rapport sur les incidences environnementales

Le contenu du rapport sur les incidences environnementales (ou rapport environnemental) des plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à évaluation environnementale est défini à l'article R.122-20 du code de l'environnement.

Ce rapport comprend un « résumé non technique des informations prévues ci-dessous » :

- 1° Une présentation générale indiquant, de manière résumée, les objectifs du plan, schéma, programme ou document de planification et son contenu, son articulation avec d'autres plans, schémas, programmes ou documents de planification et, le cas échéant, si ces derniers ont fait, feront ou pourront eux-mêmes faire l'objet d'une évaluation environnementale ;
- 2° Une description de l'état initial de l'environnement sur le territoire concerné, les perspectives de son évolution probable si le plan, schéma, programme ou document de planification n'est pas mis en œuvre, les principaux enjeux environnementaux de la zone dans laquelle s'appliquera le plan, schéma, programme ou document de planification et les caractéristiques environnementales des zones qui sont susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du plan, schéma, programme ou document de planification. Lorsque l'échelle du plan, schéma, programme ou document de planification le permet, les zonages environnementaux existants sont identifiés ;
- 3° Les solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du plan, schéma, programme ou document de planification dans son champ d'application territorial. Chaque hypothèse fait mention des avantages et inconvénients qu'elle présente, notamment au regard des 1° et 2° ;
- 4° L'exposé des motifs pour lesquels le projet de plan, schéma, programme ou document de planification a été retenu notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement ;
- 5° L'exposé :
 - a) Des effets notables probables de la mise en œuvre du plan, schéma, programme ou autre document de planification 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 effets notables probables sur l'environnement sont regardés en fonction de leur caractère positif ou négatif, direct ou indirect, temporaire ou permanent, à court, moyen ou long terme ou encore en fonction de l'incidence née du cumul de ces effets. Ils prennent en compte les effets cumulés du plan, schéma, programme avec d'autres plans, schémas, programmes ou documents de planification ou projets de plans, schémas, programmes ou documents de planification connus ;
 - b) De l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article [L. 414-4](#) ;
- 6° La présentation successive des mesures prises pour :
 - a) Éviter les incidences négatives sur l'environnement du plan, schéma, programme ou autre document de planification sur l'environnement et la santé humaine ;
 - b) Réduire l'impact des incidences mentionnées au a ci-dessus n'ayant pu être évitées ;
 - c) Compenser, lorsque cela est possible, les incidences négatives notables du plan, schéma, programme ou document de planification sur l'environnement ou la santé humaine qui n'ont pu être ni évitées ni suffisamment réduits. S'il n'est pas possible de compenser ces effets, la personne publique responsable justifie cette impossibilité.
Les mesures prises au titre du b du 5° sont identifiées de manière particulière.
- 7° La présentation des critères, indicateurs et modalités-y compris les échéances-retenus :
 - a) Pour vérifier, après l'adoption du plan, schéma, programme ou document de planification, la correcte appréciation des effets défavorables identifiés au 5° et le caractère adéquat des mesures prises au titre du 6° ;
 - b) Pour identifier, après l'adoption du plan, schéma, programme ou document de planification, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et permettre, si nécessaire, l'intervention de mesures appropriées ;
- 8° Une présentation des méthodes utilisées pour établir le rapport sur les incidences environnementales et, lorsque plusieurs méthodes sont disponibles, une explication des raisons ayant conduit au choix opéré ;
- 9° Le cas échéant, l'avis émis par l'État membre de l'Union européenne consulté conformément aux dispositions de l'article [L. 122-9](#) du présent code.