



Mission régionale d'autorité environnementale

Île-de-France

**Avis délibéré de la Mission régionale d'autorité environnementale  
(MRAe) d'Île-de-France sur le projet de plan climat-air-énergie  
territorial (PCAET) de l'établissement public territorial de Plaine  
Commune (93)**

n°MRAe 2020-5112

## Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

*La Mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) d'Île-de-France s'est réunie le 9 janvier 2020 dans les locaux du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet de PCAET de l'établissement public territorial de Plaine Commune.*

*Étaient présents et ont délibéré : Paul Arnould, Jean-Jacques Lafitte, Jean-Paul Le Divenah, François Noisette.*

*Étaient également présentes : Catherine Mir et Judith Raoul-Duval (suppléantes, sans voix délibérative).*

*En application de l'article 20 du règlement intérieur du CGEDD s'appliquant aux 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 l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.*

\* \*

\*

*La MRAe a été saisie pour avis par l'établissement public territorial de Plaine Commune, le dossier ayant été reçu le 10 octobre 2019.*

*Cette saisine étant conforme au IV de l'article R.122-17 du code de l'environnement 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 au IV de l'article R.122-21 du même code, l'avis doit être rendu dans le délai de trois mois à compter du 10 octobre 2019.*

*Conformément aux dispositions du II de l'article R.122-21 du code de l'environnement, 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 23 octobre 2019, et a pris en compte sa réponse en date du 5 décembre 2019. Elle a également consulté le préfet « territorialement concerné ».*

*Sur la base des travaux préparatoires de la DRIEE, et sur le rapport de Jean-Paul Le Divenah, après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.*

**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.**

# Avis de la MRAe

## 1 Préambule relatif au présent avis

L'établissement public territorial (EPT) de Plaine Commune 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 territorial de la Métropole du Grand Paris (PCAEM), à l'échelle de son territoire.

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).

## 2 Principaux enjeux environnementaux

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte dans le projet de PCAET 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 des inégalités environnementales et de santé, dont celles d'origine sociale ;
- la préservation du patrimoine bâti et des paysages associés.

## 3 Présentation du projet de PCAET

Le présent projet de PCAET constitue la révision du plan climat-énergie territorial (PCET) 2010-2020 de Plaine Commune. Le bilan à mi-parcours de la mise en œuvre du PCET, joint au dossier, liste les actions à approfondir, parmi lesquelles celles concernant la résilience du territoire, la précarité énergétique, la qualité de l'air. Le projet de PCAET se veut également la traduction opérationnelle d'un engagement politique de l'EPT pris en 2015 par la signature, avec 22 autres acteurs du territoire (communes, syndicat d'énergie, office du tourisme, collectifs de citoyens, etc.), de la « *Résolution d'engagements commune pour la sauvegarde du climat et l'amélioration de la qualité de vie à Plaine Commune* ». Cette *Résolution* fixe notamment des objectifs chiffrés de réduction des émissions de gaz à effet de serre (-40 % en 2030 par rapport à 2005) et un mode de travail qui soit coopératif à l'échelle du territoire.

La stratégie du présent projet de PCAET, structurée en 3 temps, est :

- tout d'abord (« dès 2020 ») de s'assurer d'une appropriation large des enjeux du PCAET par les différents acteurs du territoire pour impliquer tous les secteurs d'activité et les différentes politiques publiques et de mettre en œuvre des mesures dites d'urgence d'adaptation au changement climatique ;
- puis (« à horizon 2030 ») de mettre en œuvre un programme d'actions 2020-2026 par lequel des objectifs « ambitieux mais réalistes » fondés sur la prospective seront poursuivis ;
- tout en fixant « un cap politique ambitieux » à horizon 2050.

Elle donne lieu à des objectifs chiffrés aux horizons 2030 et 2050 (par rapport à 2005) en matière d'empreinte carbone, de consommation d'énergie et de part des énergies renouvelables par rapport à l'énergie consommée. Elle vise également à ce que la concentration en polluants dans l'air soit réduite afin de respecter les seuils réglementaires à un horizon non précisé, prévoit l'élaboration d'un modèle urbain innovant répondant à plusieurs enjeux dont les enjeux sociaux et de résilience climatique et ambitionne de devenir un territoire « zéro déchet » par le réemploi, la valorisation et le recyclage des déchets (de construction, domestiques et alimentaires).

Ces objectifs structurent les quatre axes stratégiques du projet de PCAET (sobriété et justice sociale, résilience, air et santé environnementale, transition énergétique et économie circulaire), auxquels s'ajoute un cinquième consacré à l'association des collectivités, des acteurs du territoire et de la société civile. Ces axes stratégiques pour être mis en œuvre sont déclinés en 63 actions. Près de la moitié de ces actions (29) sont la continuation d'actions déjà en place, certaines étant renforcées. Par ailleurs, une des nouvelles actions prévoit que soient identifiées des mesures d'urgence qui permettront de prioriser l'action du territoire et « de donner à voir l'action publique aux habitants ».

## 4 Analyse du rapport environnemental

D'un point de vue formel, le rapport sur les incidences environnementales ne répond pas aux obligations réglementaires en ce qu'il ne présente pas les perspectives d'évolution de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du projet de PCAET. Certaines dynamiques du territoire sont soulignées (les développements urbains notamment) mais les perspectives d'évolution de l'environnement doivent être étudiées pour, d'une part, prendre en compte les tendances à l'œuvre ou prospectives et les évolutions prévisibles qui ne dépendent pas de la mise en œuvre du projet de PCAET (aménagement alentour, réglementation nationale ou régionale, etc.) et, d'autre part, mettre en évidence la plus-value du présent projet de PCAET au regard de ses objectifs.

***La MRAe recommande de compléter la partie du rapport sur les incidences environnementales dédiée à l'état initial de l'environnement avec les perspectives d'évolution de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du projet de PCAET.***

Sur le fond, la MRAe estime que la démarche d'évaluation environnementale présente des manques :

- dans la nature du bilan à mi-parcours du précédent PCET évoqué ci-avant, qui s'apparente davantage à un état d'avancement des actions entreprises qu'à un bilan des résultats obtenus en termes de baisse de la consommation d'énergie et de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle du territoire ;
- dans le fait que le détail des projections sur lesquelles sont basés les objectifs chiffrés de la stratégie n'est pas présenté : il s'agit des hypothèses d'évolution de l'usage des sols, de développement de l'activité humaine, d'évolution des comportements de mobilités, de progrès technologique, etc. qui méritent d'être étudiées également dans le cadre des perspectives d'évolution de l'environnement ;

- dans le caractère trop général de l'analyse des incidences, ne permettant pas d'appréhender la mesure dans laquelle le programme d'actions permettra de contribuer à l'atteinte des objectifs chiffrés de la stratégie.

**La MRAe recommande que le rapport sur les incidences environnementales soit développé sur les points suivants :**

- ***l'analyse des incidences et la justification des choix, afin que la plus-value du projet de PCAET soit mise en évidence ;***
- ***les paramètres de l'environnement sur lesquels le PCAET entend influencer positivement.***

En conséquence, en dépit de l'indéniable volontarisme de l'EPT qui se traduit entre autres par le fait que le programme d'action aborde un éventail large de leviers de transition, la lecture du rapport ne permet pas de conclure dans quelle mesure le plan d'actions du projet de PCAET contribuera aux objectifs qu'il vise en matière de climat, de qualité de l'air et d'énergie. Dans la suite de son avis, la MRAe émet des observations d'ordre qualitatif visant à renforcer l'efficacité du plan et l'évitement de ses incidences négatives.

## **5 Prise en compte de l'environnement par le projet de PCAET**

### **5.1 Définition des actions**

Les actions que le projet de PCAET identifie apparaissent pertinentes dans leur intention. Elles contribueront aux objectifs visés, dont le rapport sur les incidences étudie l'articulation par rapport à ceux du PCAEM. De plus, le rapport sur les incidences environnementales identifie globalement les thématiques de l'environnement porteuses d'enjeux sur lesquels il est possible que la mise en œuvre du projet de PCAET ait des incidences négatives à anticiper.

La MRAe constate toutefois que :

- d'une part, les actions sont de nature hétérogène : certaines fixent un objectif opérationnel (développement d'une infrastructure, déploiement d'un outil, mise en place d'une expérimentation, etc.) quand d'autres relèvent davantage de la stratégie (élaboration de schémas, plans ou stratégies spécifiques à un poste émetteur, volume-cible d'opérations à l'échelle du territoire) ;
- d'autre part, l'évaluation n'a pas été utilisée pour préciser en particulier :
  - le coût (financier) des actions qui s'y prêtent,
  - leur bénéfice prévisible (en matière de climat-air-énergie),
  - le contenu des chartes, stratégies, schéma directeurs, plans d'urgence, règles à inscrire au PLUi et référentiels que le programme d'actions prévoit de développer,
  - ni les modalités pratiques de la mise en œuvre des actions qui fixent une cible ou un objectif d'ordre stratégique et leurs impacts (« réduction des nuisances de l'autoroute A1<sup>1</sup> », « 0 équipement sensible construit en premier front bâti des grands axes routiers », « 100 % des projets d'aménagement inscrits dans une démarche bas carbone »).

Aussi, selon la MRAe, la définition du programme d'actions doit être poursuivie pour les actions qui visent à élaborer un cadre de référence pour des activités (aménagement, déplacements, rénovation, services publics, etc.) du territoire, de façon à ce que ledit cadre de référence fasse l'objet d'une démarche d'évaluation environnementale.

1 Les actions envisagées dans l'action 22 sont : suppression des bretelles (entrées et sorties) de la Porte de Paris, modernisation et complément du diffuseur Pleyel auxquelles s'ajoute une mesure d'urgence à mettre en œuvre : telle que la mobilisation pour la réduction de la vitesse sur les autoroutes A1 et A86 (préambule du plan d'action).

**La MRAe recommande de clarifier la vocation du programme d'actions, le cas échéant en distinguant ce qui constitue un programme de travail, de ce qui constitue un cadre de référence stratégique pour les activités du territoire, et de poursuivre le degré de définition des actions de ce cadre stratégique.**

De plus, pour une meilleure appréhension du caractère stratégique ou opérationnel du programme d'action et une meilleure lisibilité par les partenaires chargés de sa mise en œuvre, il serait opportun de regrouper les actions qui le constituent par type/acteur concerné, et de poursuivre les travaux de planification nécessaires pour que toutes les actions soient de nature opérationnelle et assorties d'un objectif-cible.

De même le lien entre le bénéfice prévisible de certaines actions et le choix de leur dimensionnement n'est pas explicité. C'est le cas par exemple pour l'action 5 (contractualisation avec les bailleurs sociaux dans un objectif de 10 000 logements sociaux rénovés), l'action 9 (« Rénovation de 60 km de réseau et remplacement des sources énergivores »), ou encore l'action 41 (« Sensibilisation de 60 000 foyers à la prévention et au tri des déchets »).

**La MRAe recommande de compléter le rapport sur les incidences environnementales avec les informations qui justifient les actions et le dimensionnement des objectifs-cibles au regard des objectifs du PCAET.**

## **5.2 Enjeux sanitaires**

Les enjeux sanitaires sont évoqués par le projet de PCAET, notamment la question de l'air identifiée dans l'axe 3. Des actions sont ainsi envisagées pour réduire les pollutions liées notamment aux autoroutes (« mobilisation pour la réduction de la vitesse sur les autoroutes (A1 et A86) », et « réduction des nuisances de l'autoroute A1 »), et plus largement pour réduire les déplacements en voiture, mais elles restent générales. Un nouveau plan local des déplacements (PLD) est prévu, à horizon 2021, mais il est déjà bien engagé.

La prise en compte globale des enjeux sanitaires ne se traduit ainsi pas par des objectifs spécifiques dans la stratégie du plan, notamment s'agissant des zones de cumul des nuisances (qualité de l'air et environnement sonore dégradés) où il est nécessaire de renforcer l'approche de prévention et de réduction des inégalités territoriales ayant un impact fort sur la santé des populations.

Le PCAET souligne bien (cf p. 103) que « *le territoire cherche à mettre en place des mesures qui allient écologie et justice sociale* », mais la question des inégalités environnementales n'est pas mise en évidence en tant que telle dans le projet de plan. Ce point permettrait de mettre en lumière les secteurs les plus vulnérables où il peut s'avérer nécessaire de renforcer les actions, pour en conforter la mise en œuvre et l'efficacité. Les incidences du plan quant à sa contribution à la réduction de ces inégalités gagneraient à être abordées dans le rapport sur les incidences environnementales, et le projet adapté en conséquence. Ce point pourrait être traité dans le cadre des actions promouvant les mobilités actives au regard de leur efficacité selon les types de population, afin d'éviter que les publics à mobilité réduite ou avec des pathologies chroniques en soient exclus. Cela pourra aboutir à une adaptation de ces actions en fonction du public ciblé.

Concernant la protection de la ressource en eau, l'impact du changement climatique sur la ressource en eau et les conséquences que cela pourrait engendrer sur la santé humaine auraient pu être étudiés.

La question de la qualité des sols, qui est un enjeu fort dans le territoire de Plaine Commune, doit être prise en compte dans les projets d'aménagement du territoire (construction de nouveaux bâtiments ou infrastructures) et dans le développement de l'agriculture urbaine. Il conviendrait donc d'inclure des points de vigilance sous l'angle « sols pollués » dans les actions incitant à la création de nouveaux bâtiments ou infrastructures et au développement de l'agriculture urbaine.

Les réglementations environnementale et sanitaire s'appliquant aux composts issus de biodéchets doivent être prises en compte. En effet, les composts ne sont pas toujours compatibles, au regard des risques sanitaires, avec un usage agricole alimentaire.

### **5.3 Économie circulaire**

Concernant la thématique de l'économie circulaire, il apparaît que la démarche promue à la fin du PCET 2010-2015 porte essentiellement sur la nécessité d'effectuer une étude « métabolisme urbain » matières/déchets. Le bilan du PCET précise que cette analyse portait sur les déchets de chantiers et les déchets fermentescibles issus de la restauration (5<sup>e</sup> et 12<sup>e</sup> objectifs du PCET).

Dans le cadre du projet de PCAET, seul est évoqué le résultat d'une première analyse du métabolisme urbain de Plaine Commune sur les flux de matière au titre des matériaux de démolition et de construction, ce qui constitue une première étape louable, qui gagnerait à être suivie d'une analyse portant sur les déchets organiques issus de la restauration et des autres flux matières/déchets.

De plus, si quatre actions<sup>2</sup> nouvelles se démarquent du précédent PCET 2010-2015, il y a lieu de s'interroger sur les raisons de l'abandon ou de la mise en sommeil du réseau des éco-industries (10<sup>e</sup> objectif du PCET 2010-2015). Pour la MRAe, ce réseau aurait pu jouer un rôle d'interface entre les collectivités chez qui émergent de nouveaux besoins et l'offre de solutions éco-industrielles développées par les entreprises.

Enfin, la MRAe observe que le volet de l'économie circulaire relatif à l'efficacité de la ressource et à la prévention de la production de déchets est très peu présent dans les actions identifiées. Le programme d'action dans ce domaine apparaît en effet focalisé sur la gestion des déchets.

En l'occurrence, il semblerait que l'EPT Plaine Commune privilégie les problématiques de court terme (projets d'aménagement et d'équipement prévus, dont sept nouvelles stations du métro Grand Paris Express générant des millions de tonnes à venir de terres excavées) et choisit opportunément de mettre ses moyens sur cet axe, en particulier sur l'existence (ou non) d'exutoires pour les déchets issus de la déconstruction (béton, bois, terre cuite, menuiserie extérieure, métaux). Cette approche est pragmatique au regard des enjeux mais ne facilite pas des approches dites « préventives » : économie de fonctionnalité appliquée au bâtiment (dont les gares), éco-conception de bâtiments, aménagement/urbanisme anticipant les usages, modèles économiques. La MRAe considère que le PCAET aurait pu avoir une ambition rehaussée sur cet aspect.

2 « réduction du gaspillage alimentaire », « collecte, recyclage et valorisation des cagettes et des cartons », « définition d'un système optimisé de collecte des biodéchets avec le SYCTOM », « accompagnement des initiatives de valorisation matière des biodéchets »

## 5.4 Centres de stockage de données informatiques (« data centers »)

La localisation des *data centers* en Île-de-France en 2019

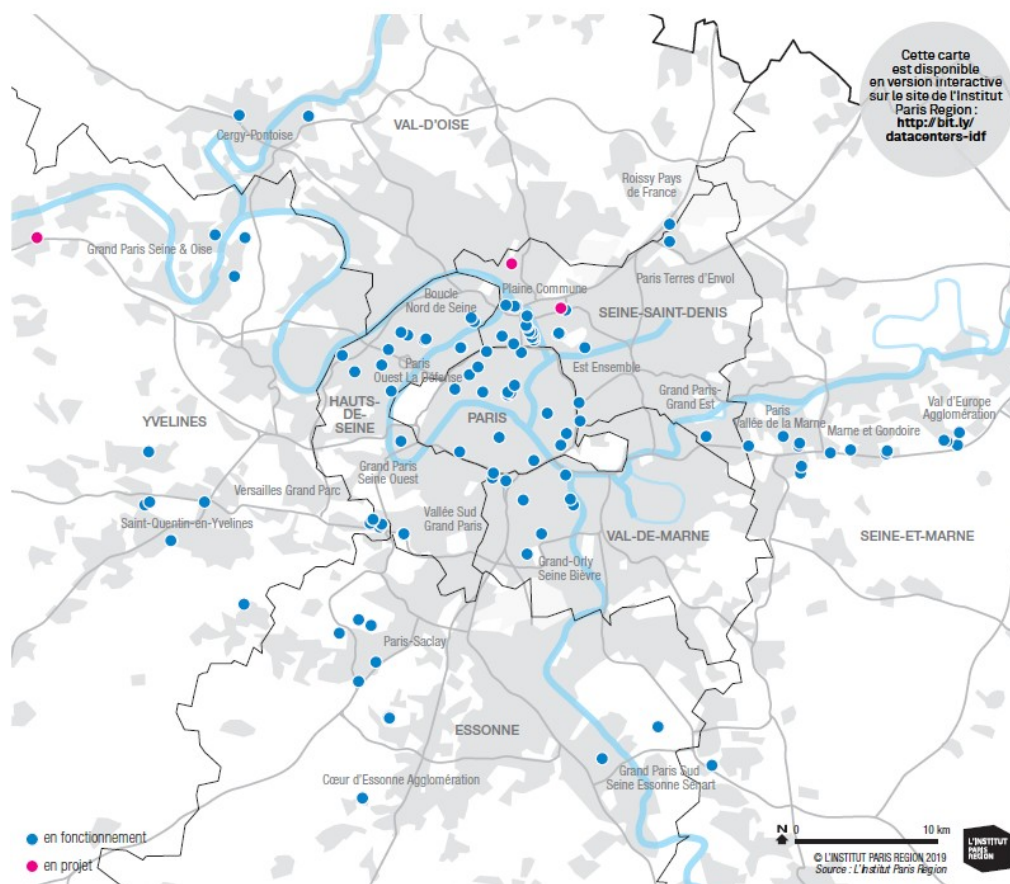


Figure 1: Extrait de la note rapide n°828 de l'Institut Paris Région, Décembre 2019 –  
[https://www.institutparisregion.fr/fileadmin/NewEtudes/000pack2/Etude\\_2171/NR\\_828\\_web.pdf](https://www.institutparisregion.fr/fileadmin/NewEtudes/000pack2/Etude_2171/NR_828_web.pdf)

Alors que l'agence locale de l'énergie et du climat (ALEC) de Plaine Commune, fortement impliquée dans l'élaboration du présent projet de PCAET, a produit des études<sup>3</sup> sur les impacts environnementaux et énergétiques des centres de stockage de données informatiques qui connaissent une « forte implantation » dans le territoire, la MRAe constate que le dossier n'évoque pas cet enjeu. Pourtant, les données régionales (par exemple la figure 1 du présent avis) montrent que le territoire est en effet concerné par une quinzaine de ces centres, implantés ou en projet.

**En raison de la consommation électrique intense et du potentiel pour la récupération de chaleur (potentiel estimé à 490 GWh en 2016 par l'ADEME) que représentent les centres de stockage de données informatiques, la MRAe recommande que le PCAET de Plaine Commune traite de ces équipements dans son rapport sur les incidences environnementales et dans son programme d'action.**

3 Voir par exemple <https://www.alec-plaineeco.org/IMG/pdf/alec-plaine-commune-2013-les-data-centers-sur-plaine-commune.pdf>



## 6 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.