



MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

E

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

**Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable**

**Avis de la mission régionale d'autorité environnementale
sur l'élaboration du Plan Climat Air Energie Territorial de
l'Agglomération albigeoise (81)**

N°Saisine : 2021-010029

N°MRAe : 2022AO20

Avis émis le 03 mars 2022

PRÉAMBULE

Pour tous les plans et programmes soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnelle et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou programme, mais sur la qualité de la démarche d'évaluation environnementale mise en œuvre par le maître d'ouvrage, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement par le projet.

Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à améliorer la conception du projet et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 03 décembre 2021, l'autorité environnementale a été saisie par la communauté d'agglomération de l'Albigeois pour avis sur le projet de Plan climat Air Énergie Territorial de l'Albigeois (Tarn).

L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception de la saisine à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région (DREAL) Occitanie

En application du 2° de l'article R. 122-17 IV du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale compétente, le présent avis est adopté par la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie (MRAe).

Cet avis a été adopté lors de la réunion en visio conférence du 3 mars 2022 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022) par Jean-Michel Soubeyroux, Annie Viu, Thierry Galibert, Maya Leroy, Jean-Michel Salles et Yves Gouisset.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 3 novembre 2020, 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.

L'avis a été préparé par les agents de la DREAL Occitanie apportant leur appui technique à la MRAe et placés sous l'autorité fonctionnelle de son président.

Conformément à l'article R. 122-21 II du code de l'environnement, l'agence régionale de santé Occitanie (ARS) a été consultée en date du 15 décembre 2021 et a répondu le 4 janvier 2022. Le préfet de département a été consulté au titre de ses attributions en matière d'environnement en date du 15 décembre 2021 et a répondu le 18 janvier 2022.

Le présent avis est publié sur le site internet de la MRAe¹.

1 www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html

SYNTHÈSE

Le plan climat air énergie territorial (PCAET) établi par la communauté d'agglomération de l'Albigeois constitue le document de référence de la mise en œuvre de la transition énergétique de ce territoire qui regroupe 16 communes pour une superficie d'environ 209 km² et une population près de 85 000 habitants en 2018 (source INSEE). Malgré l'ambition affichée par la collectivité, le projet comporte de nombreuses insuffisances qui ne permettent pas de s'assurer de son caractère opérationnel, permettant de porter le territoire communal sur la trajectoire qu'il s'est fixée.

Le diagnostic, reposant sur des données de 2014, 2015, voire 2012 est imprécis, et ne permet pas d'identifier les enjeux et les potentiels réels dans les thématiques air-climat-énergie. Il ne tire aucun parti des nombreuses démarches déjà engagées sur le territoire (ancien plan climat (PCET), démarche TEP CV et Agenda 21, plan local d'urbanisme intercommunal, plan de déplacement urbain...) et ne prépare pas le suivi des effets du plan sur l'environnement.

La stratégie, inspirée des objectifs nationaux, est fondée sur des hypothèses théoriques et ne s'appuie ni sur les capacités réelles du territoire, ni pour certains aspects sur les volontés exprimées par la collectivité (implantation d'éoliennes).

Le programme d'actions, est insuffisamment opérationnel et peu relié à la stratégie. De nombreuses actions, issues du plan climat énergie territorial du Grand Albigeois adopté le 15 octobre 2013, et du programme « *territoire à énergie positive pour la croissance verte* » (TEPCV) signé par la communauté d'agglomération en 2016 sont déjà engagées et à maintenir ou renforcer, d'autres consistent à étudier des possibilités, sensibiliser, monter des groupes de travail... Leur coût n'est pas toujours évalué ni leur financement assuré. C'est le cas en particulier des actions portées par des partenaires autres que la collectivité (chambre d'agriculture, entreprise de verrerie), qui ne comportent aucun engagement.

L'évaluation environnementale stratégique du PCAET n'a pas joué son rôle, à savoir permettre de prendre en compte l'ensemble des enjeux environnementaux et sanitaires du territoire (en l'absence de projets localisés et de précisions sur le contenu des actions), guider les choix des orientations stratégiques, faire évoluer les actions en y intégrant des mesures environnementales... et au final démontrer que le territoire se place sur une trajectoire attendue et maîtrisée de transition énergétique compatible avec les objectifs nationaux.

Les compléments attendus concernent l'ensemble des composantes du projet (diagnostic, stratégie, plan d'action, évaluation environnementale) et doivent notamment permettre la mise en relation des objectifs stratégiques avec les capacités du territoire via un plan d'actions complet et chiffré, s'appuyant sur une démarche aboutie d'évaluation environnementale. La MRAe recommande au maître d'ouvrage de saisir de nouveau la MRAe sur la base d'un dossier modifié et d'une évaluation environnementale complétée, avant présentation du projet de PCAET au public.

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

AVIS DÉTAILLÉ

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

Outil opérationnel de préservation de la qualité de l'air et de coordination de la transition énergétique sur son territoire, le plan climat air énergie territorial (PCAET) est régi par les articles L.229-26 et R.229-51 et suivants du code de l'environnement.

Conformément à l'article R.122-17 du code de l'environnement, l'élaboration du PCAET de la communauté d'agglomération de l'Albigeois est soumise à évaluation environnementale systématique. Il fait, par conséquent, l'objet d'un avis de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de la région Occitanie.

Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique ou de participation du public et sera publié sur le site internet de la MRAe².

Il est rappelé qu'en application de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, la collectivité compétente devra, lors de l'adoption du plan, mettre à la disposition de l'autorité environnementale et du public les informations suivantes :

- le plan approuvé ;
- une « déclaration environnementale » qui résume :
 - la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des avis de la MRAe, du préfet de région et du conseil régional ;
 - les motifs qui ont fondé les choix opérés par le plan, compte tenu des diverses solutions envisagées ;
 - les mesures destinées à évaluer les incidences sur l'environnement de la mise en œuvre du plan.

II. Présentation du contexte territorial et du projet de PCAET de la communauté d'agglomération de l'Albigeois

II.1. Contexte territorial

L'agglomération de l'Albigeois, située dans le département du Tarn, regroupe 16 communes autour du pôle urbain d'Albi. Avec une population totale de 84 692 habitants en 2019 sur une superficie de 209 km² (source INSEE), elle bénéficie d'une croissance démographique régulière (0,21 % par an entre 2014 et 2019), grâce à un apport extérieur qui montre l'attractivité du territoire et compense le solde naturel négatif.

Le territoire est couvert par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Grand Albigeois, approuvé le 21 décembre 2017 et qui regroupe, avec deux autres EPCI³, 47 communes. L'agglomération de l'Albigeois a choisi de se doter d'un plan de déplacements urbains (PDU), approuvé le 28 septembre 2017. Ces deux documents ont fait l'objet d'avis de la MRAe Occitanie⁴. La communauté d'agglomération a par ailleurs approuvé son plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) le 11 février 2020, après un avis rendu par la MRAe le 2 avril 2019⁵.

Le territoire situé dans la grande plaine du Tarn bénéficie de l'attractivité de la métropole toulousaine avec lequel son tissu économique est connecté. Son patrimoine historique, notamment avec le cœur historique de la ville

2 <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html>

3 Communauté de communes des Monts d'Alban et communauté de communes du Centre Tarn.

4 Avis rendu le 24 mai 2017 sur le SCoT :

http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis_mrae_2017ao59.pdf

Avis rendu le 4 mai 2017 sur le PDU :

http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis_mrae_2017ao45.pdf

5 http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis_mrae_2019ao33.pdf

d'Albi, renforce aussi son attractivité. L'agriculture, majoritairement dédiée aux cultures céréalières, occupait 60 % du territoire en 2013, les forêts de feuillus 14 % et les surfaces urbanisées 20 %. Les surfaces artificialisées sont concentrées sur la moitié nord du territoire, du fait de la pression urbaine liée à Albi et sa première couronne ainsi que des axes de communication associés (routes, autoroute, train) ; la moitié sud, plus préservée de l'urbanisation, présente une prédominance de l'activité agricole.

Le diagnostic du PDU de 2017 analysait le territoire comme structuré en « *doigt de gant* », qui s'est développé sur le modèle du « *tout voiture* ». L'augmentation de la population s'est plutôt traduite par de l'étalement urbain, avec pour conséquence un éloignement progressif des lieux de résidence. Une autre conséquence de cet étalement urbain se retrouve dans les modes de transport utilisés. L'Enquête Déplacements Villes Moyennes (EDVM) de 2011 de la communauté d'agglomération a permis d'établir que la majorité des albigeois prennent la voiture pour se déplacer. En moyenne, la possession d'une voiture est un peu plus forte que pour d'autres agglomérations comparables (0,68 véhicule par adulte contre 0,59 sur d'autres agglomérations), avec toutefois une motorisation moins forte dans le cœur urbain. Les déplacements sont de courtes distances surtout pour les déplacements en voiture qui ont une moyenne de 4,4 km (environ 13 minutes). Il est noté une montée des modes alternatifs (marche et vélo) au centre-ville d'Albi. L'agglomération albigeoise génère un flux domicile-travail important des communes alentour. La part des transports en commun (moins de 3 % en 2011), est très limitée par rapport à des agglomérations de taille similaire et montre que la question de la cohérence urbanisme-transport est un enjeu essentiel pour la maîtrise de l'évolution des déplacements sur ce territoire.

Il est également noté des flux touristiques essentiellement motorisés, en majorité liés à la cité épiscopale, inscrite au Patrimoine Mondial de l'UNESCO (80 000 visiteurs / an en 2017). En périphérie éloignée de l'aire urbaine toulousaine, l'agglomération d'Albi est aussi concernée par un trafic de transit important favorisé par la modernisation des liaisons routières (mise à deux voies de la RN88) et ferroviaires.

Le diagnostic du PCAET n'a pas mis à jour les données sur la mobilité depuis la mise en œuvre du PDU. Il indique qu'en 2014, 80 % des actifs travaillent sur le territoire intercommunal, et parmi eux 49 % dans leur commune de résidence, et constate que la voiture individuelle reste le mode de déplacement privilégié pour 67 % des actifs travaillant sur leur commune de résidence et pour 90 % des actifs travaillant en dehors.

Les émissions annuelles de gaz à effet de serre (GES) du territoire présentées dans le diagnostic relèvent des SCOPE 1 et 2⁶. Les émissions annuelles de gaz à effet de serre (GES) du territoire de l'Albigeois sont estimées, à partir des données d'importation de produits pétroliers, à 338 kilotonnes équivalent CO₂e (kt_{eq}CO₂) en 2014. Le secteur des transports routiers et le secteur résidentiel représenteraient chacun 30 % de ces émissions, suivi de l'industrie (21 %). Le tertiaire et l'agriculture émettraient chacun 8 % des émissions.

La consommation d'énergie annuelle du territoire est estimée à 1 714 gigawatt-heure (GWh), principalement pour le secteur résidentiel (39 %), l'industrie (25 %) et le transport (22 %). Le bâti, largement développé autour du modèle de la maison individuelle avant 1991, est peu performant en matière de consommation d'énergie. Comme le relève le diagnostic, la hausse du prix des énergies fossiles risque donc d'alourdir la facture énergétique du territoire si aucune mesure n'est mise en œuvre pour la réduire.

En 2014, la production d'énergie renouvelable et de récupération (EnRr) sur le territoire de l'Albigeois, estimée à 168 GWh, couvrait près de 10 % de la consommation totale en énergie du territoire. Le diagnostic mentionne comme principale source d'EnRr l'hydroélectricité (79 GWh), suivie de la biomasse solide (principalement bois de chauffage individuel pour 74 GWh ; 4 chaufferies urbaines produisent 2GWh), et le photovoltaïque (12 GWh).

Concernant la qualité de l'air, selon le diagnostic, le territoire ne connaissait pas en 2016 de dépassement des objectifs de qualité pour les cinq polluants contrôlés (particules en suspension, oxydes d'azote, dioxyde de soufre, composés organiques volatils et ammoniac). Les relevés effectués en 2016 n'ont pas enregistré d'épisode de pollution atmosphérique sur le Grand Albigeois et montrent également leur diminution entre 2008 et 2015. Seul

6 Les scopes servent à identifier la provenance des émissions de gaz à effet de serre d'un produit ou d'une organisation. SCOPE 1 : émissions directes de GES produites sur l'ensemble du territoire ; SCOPE2 : ajout des émissions liées à la production nationale d'énergie, à proportion sur le territoire. Le SCOPE3 prend en compte les émissions lors de la fabrication des biens et services qui sont consommés sur le territoire. Seuls les 2 premiers doivent obligatoirement être traités dans le diagnostic en vertu de l'art. R.229-52 du code de l'environnement.

l'ozone⁷, polluant indirect issu de la transformation du dioxyde d'azote sous l'effet de l'ensoleillement, connaîtrait des dépassements des seuils de qualité pour la santé humaine.

Concernant le climat, le territoire de l'Albigeois, à l'image du sud-ouest de la France, connaît une évolution climatique sensible notamment marquée par une hausse des températures moyennes, et une augmentation du nombre de journées chaudes, comme l'attestent les températures mesurées notamment à la station météorologique de référence de la commune du Séquestre. Les modélisations climatiques montrent que les températures pourraient augmenter de plusieurs degrés à l'horizon 2100, avec une augmentation des phénomènes extrêmes associés : canicules, sécheresses des sols, pluies intenses. Ces évolutions sont de nature à modifier profondément le fonctionnement des activités humaines et des écosystèmes avec des tensions attendues notamment :

- sur la disponibilité de la ressource en eau, avec un risque de concurrence entre les besoins de la filière agricole, principal consommateur d'eau selon le rapport environnemental⁸ et la demande en eau pour les usages courants en raison de la croissance démographique. Le territoire est classé en Zone de Répartition des Eaux (ZRE)⁹ des déficits ponctuels et des conflits d'usage sont observés et la gestion quantitative fait déjà l'objet d'une attention particulière ;
- sur la qualité de l'eau, alors qu'elle est déjà dégradée, sur les masses d'eau superficielles comme sur l'ensemble des eaux souterraines¹⁰, notamment du fait de la multiplication des agents pathogènes ;
- sur les risques naturels, liés à l'inondation de plaine qui est un risque majeur sur le Grand Albigeois, mais aussi au ruissellement, avec une fragilité particulière sur le nord du territoire du fait de l'imperméabilisation des sols, au risque d'effondrement des berges, très localisé, et au risque de retrait-gonflement des argiles ;
- sur le besoin de rafraîchissement des entreprises comme des individus, générant des besoins accrus de consommation énergétique ;
- sur la santé, la multiplication des vagues de chaleur aggravées par les effets d'îlot de chaleur urbain.

Ces enjeux montrent l'intérêt et l'importance du PCAET qui vise notamment à réduire la vulnérabilité du territoire au changement climatique par anticipation des impacts. L'appropriation de l'ensemble des enjeux de la transition énergétique est essentielle, sachant que le PCAET a vocation à influencer les politiques sectorielles et de planification locales.

II.2. Le projet de PCAET

Le projet de PCAET de la communauté d'agglomération de l'Albigeois s'inscrit dans un processus de précédentes démarches initiées sur le territoire en matière de transition énergétique et climatique : l'Agenda 21 sur les communes d'Albi et du Séquestre dès 2007, le plan climat énergie territorial (PCET) du Grand Albigeois adopté le 15 octobre 2013, et le programme « *territoire à énergie positive pour la croissance verte* » (TEPCV) signé par la communauté d'agglomération en 2016.

La stratégie du PCAET est présentée comme permettant de projeter le territoire dans un scénario de transition énergétique et climatique ambitieux, avec une trajectoire volontariste comparée au scénario tendanciel. Elle fixe l'ambition suivante du territoire à l'horizon 2050 par rapport à 2014 ou 2015 :

7 L'ozone ne fait pas partie des polluants réglementés pour le PCAET mais pose problème en matière de santé.

8 L'irrigation représentait 83 % de la consommation d'eau en 2006 selon le rapport environnemental.

9 Les zones de répartition des eaux (ZRE) sont définies en application de l'article R.211-71 du code de l'environnement, comme des "zones présentant une insuffisance, autre qu'exceptionnelle, des ressources par rapport aux besoins ».

10 Le rapport environnemental indique, sans préciser de date, que les nappes phréatiques du territoire sont en relatif mauvais état en raison de prélèvements trop significatifs, que l'ensemble des masses d'eau souterraines est en mauvais état à cause des pollutions diffuses de la nappe dues principalement à l'infiltration de nitrates d'origine agricole, et que plus de 90 % des masses d'eau superficielles n'atteignent pas le bon état, la qualité des eaux étant principalement menacée par des pollutions dues à l'usage agricole des sols (produits phyto-sanitaires).

- diminuer de 38 % les consommations énergétiques globales par rapport à 2014 ;
- multiplier par 20 la production solaire photovoltaïque par rapport à 2015, par 5 la production globale d'EnRr, avec l'objectif de couvrir 80 % des futurs besoins énergétiques du territoire.
- diminuer les émissions territoriales de gaz à effet de serre (GES) de 70 % en 2050 par rapport à 2014.

La stratégie du PCAET fixe également des objectifs d'amélioration de la qualité de l'air avec des réductions conséquentes des polluants atmosphériques. La prévision de baisse de 100 % des émissions d'ammoniac pour le secteur agricole, semble particulièrement élevée. Elle comporte aussi des objectifs en matière d'adaptation au changement climatique et ambitionne également de renforcer le stockage carbone du territoire.

Des objectifs chiffrés sont déclinés aux échéances du PCAET en 2026 ainsi qu'en 2030 et 2050, par secteur (résidentiels, tertiaire, industrie, transports, agriculture) et par thématique (diminution des consommations énergétiques, de GES et de polluants, augmentation des différents types de production d'EnR, augmentation de la séquestration carbone).

III. Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRaE

Sur un territoire marqué par une attractivité démographique et touristique, un étalement urbain important associé à de fortes habitudes de déplacements motorisés, des problématiques de vulnérabilité notamment liées à la ressource en eau, ..., la MRaE estime que les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte par le plan climat air énergie territorial sont :

- la réduction des émissions de gaz à effet de serre et des consommations énergétiques, principalement dans le secteur bâti et les déplacements;
- le développement des énergies renouvelables et de récupération, en veillant à préserver les enjeux naturalistes et paysagers du territoire;
- l'adaptation au changement climatique et la limitation de ses effets, en anticipant en priorité la problématique de la gestion de la ressource en eau.

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

IV.1. Qualité du contenu du dossier et des informations présentées

Le dossier transmis par la communauté d'agglomération à la MRaE se compose d'une dizaine de documents¹¹, témoignant d'une volonté d'action sur le territoire. Ils sont largement illustrés. Toutefois ils ne permettent pas de comprendre l'apport du PCAET aux enjeux identifiés. Ils comportent par ailleurs de nombreuses données incohérentes entre elles¹².

11 Contexte énergétique et climatique - Engagement de la collectivité – Diagnostics territoriaux - Stratégie territoriale et « cadre de dépôt », fixant des objectifs à échéance 2026, 2030 et 2050 - Plan d'actions - Rapport d'évaluation environnementale - Résumé des actions du PCAET - Résumé du plan du PCAET - Délibérations.

12 Par exemple, les objectifs stratégiques de qualité de l'air pour 2026 sont : de 98 t/an pour le SO₂ sur la plate-forme de dépôt et de 423 t/an sur le tableau p.32 du document stratégique, de 423 t/an pour le NO_x sur la plate-forme de dépôt et de 115 t/an dans le même tableau, de 116 t/an pour les particules PM₁₀ sur la plate-forme de dépôt et de 91 t/an dans le même tableau, ... Si on compare ces données issues du document 4. Stratégie avec celles du diagnostic pour

Le diagnostic, sommaire sur chaque thématique, brosse un portrait du territoire fondé sur des données anciennes :

- 2015 pour les émissions de polluants alors que l'ATMO établit des bilans annuels notamment pour l'agglomération albigeoise, disponibles sur internet pour 2020¹³ ;
- 2014 pour les productions d'EnRr, les consommations énergétiques et les émissions de gaz à effet de serre, malgré la facilité d'accès à des données territorialisées plus récentes sur ces sujets¹⁴ ;
- 2012 pour la consommation d'espace, dans le diagnostic relatif à la séquestration carbone, soit des données de dix ans d'âge sur une thématique en constante évolution sur ce territoire. La partie méthodologie du diagnostic explique s'être appuyée « sur la base de données Corine Land Cover sur les années 1990 , 2000, 2006 et 2012 ». La MRAe relève que ces données, précises seulement à une échelle de 25 ha, sont disponibles gratuitement sur de nombreux sites internet comme celui de la DREAL Occitanie avec des données jusqu'à 2018¹⁵. Elle relève également que la collectivité a adopté son PLUi en 2020, ce dernier devant contenir un état initial et des outils de suivi de cette donnée.

L'ancienneté de ce diagnostic ne permet pas de disposer d'une photographie fiable, à une date la plus proche possible de celle de l'adoption du PCAET, pour cibler les pistes d'action pertinentes ni préparer le suivi des effets du plan sur l'environnement.

Les analyses peuvent s'en trouver faussées. Ainsi, sur la qualité de l'air, le diagnostic mentionne l'absence de problème ; mais la simple consultation de l'analyse annuelle publiée sur le site de l'ATMO indique que si dans le Tarn, les seuils réglementaires sont respectés en situation de fond en 2020, à l'exception des objectifs de qualité concernant l'ozone, le département a connu six journées de pollution aux particules en suspension en 2019.

Sur les émissions de GES, le diagnostic estime que le territoire émet 4 t_{eq}CO₂ par habitant, ce qui est inférieur à la moyenne régionale de 5,25 t_{eq}CO₂ par habitant en 2014. Ce chiffre interroge au vu des caractéristiques du territoire, et n'est pas justifié.

Peu conclusif sur de nombreux sujets clés susceptibles de fort impact sur les enjeux air-climat-énergie, le diagnostic n'est pas suffisamment tourné vers l'action, par exemple :

- l'étude des déplacements comporte des cartes de transports en commun sans analyse, par exemple sur leur fréquentation, les freins éventuels à leur utilisation, le lien avec la localisation de l'urbanisation... Le réseau SNCF n'est évoqué qu'au travers d'un pôle d'échange multimodal. Il constitue pourtant un atout pour le territoire et pourrait conduire à engager des actions, avec la Région ou d'autres partenaires, pour favoriser ce mode de transport. Le diagnostic, fondé sur des données antérieures à l'adoption du PDU, n'en analyse pas les effets éventuels et n'en tire aucun enseignement sur ce qui serait susceptible d'être développé en complément dans le PCAET ;
- l'étude des potentiels de développement des EnRr omet d'analyser le potentiel de développement de l'énergie photovoltaïque au sol (sur des zones dégradées, des parkings, etc. .) ; il exclut le développement de la géothermie, alors que la géothermie sur nappes a été identifiée dans le diagnostic comme présentant un potentiel local intéressant (70 GWh sur le territoire, dont 30 sur la seule ville de Marssac).

De manière générale, le diagnostic ne tire aucun bénéfice des démarches pourtant nombreuses engagées antérieurement sur le territoire dans les domaines énergétiques et climatiques (PCET...). Aucun bilan n'en est réalisé qui permettrait d'évaluer le niveau d'effet des actions déjà engagées, les insuffisances et les obstacles

la situation initiale en 2015, elles diffèrent également : 662 t/an d'émission de SO₂ dans le tableau p.32 du document stratégique, 292 t/an pour les mêmes émissions pour l'année 2015 dans le diagnostic (Doc.3.3 diagnostic pollution, p.9) ; 185 t/an en 2015 dans le document stratégique, 661 t/an en 2015 dans le diagnostic, etc.

13 <https://www.atmo-occitanie.org/communaute-dagglomeration-de-lalbigeois-evaluation-de-la-qualite-de-lair-2020-synthese>

14 Par exemple le site interministériel qui met à disposition l'ensemble de ces données en 2018 sur toute l'Occitanie : <https://www.picto-occitanie.fr/accueil>

15 https://www.picto-occitanie.fr/geoclip/#c=indicator&i=n03_occ_sols_corine.surf_artificiel_part&s=2012&t=A01&view=map1

rencontrés, et de justifier ainsi les choix retenus. L'articulation avec les documents structurants récemment adoptés sur le territoire (PLUi, PDU) n'est pas non plus réalisée, les données récentes issues de ces documents n'étant pas exploitées, leurs incidences n'étant pas interrogées.

Le diagnostic, déterminant pour les autres étapes de l'élaboration du PCAET, ne permet pas de connaître finement ou de manière la plus juste possible, compte tenu des moyens à disposition de la collectivité, la situation existante sur les thématiques air-climat-énergie.

La MRAe recommande d'établir un état des lieux fiable et actualisé du territoire, propre à dégager des pistes d'actions et des potentialités réelles du territoire, préparant aussi le suivi des effets du PCAET sur l'environnement.

La stratégie affiche des objectifs vertueux issus d'une transposition sur le territoire des objectifs nationaux fixés par la stratégie nationale bas carbone (SNBC) adoptée en 2015. La MRAe rappelle que la SNBC, qui constitue la feuille de route de l'État français pour lutter contre le changement climatique, a évolué depuis 2015. Révisée en mars 2020, elle a renforcé les objectifs, et fixe désormais comme cap l'atteinte de la neutralité carbone en 2050 sur le territoire national. C'est cette référence qui doit être prise en compte par le PCAET.

La stratégie de l'agglomération de l'Albigeois décline, à partir des anciens objectifs nationaux, des objectifs chiffrés aux horizons 2026, 2030 et 2050 dans le tableau « *cadre de dépôt* ». Les horizons 2030 et 2050 sont obligatoires, mais les dates intermédiaires ne semblent pas correspondre à la durée du PCAET ni à son bilan à mi-parcours pourtant prévu par les textes.

Par ailleurs aucun élément ne permet de comprendre et de justifier ces chiffres, qui sont déconnectés à la fois des potentialités du territoire comme des actions que le PCAET met en place.

La stratégie ambitionne par exemple de placer le territoire de l'agglomération sur une trajectoire de « *territoire à énergie positive* » en 2050, ce qui signifie qu'il produirait plus d'énergie localement que ce qu'il consomme.

Pour y parvenir, les potentiels de production d'EnRr identifiés dans le diagnostic devront en 2050 être exploités à 80 %, soit notamment : amener la production photovoltaïque, (alors que, comme vu précédemment, elle n'a pas été étudiée), à 250 GWh/an en 2050 (12 GWh en 2012)¹⁶, ou encore la production éolienne à 31 GWh en 2030, et 109 GWh en 2050. Or le potentiel lié à ces deux types de production d'énergie n'a pas été analysé au regard des enjeux environnementaux pour vérifier la faisabilité de tels objectifs. S'agissant de l'énergie éolienne, le diagnostic indique que ce type d'énergie n'est pas adapté au territoire du Grand Albigeois et le plan d'actions ne comporte aucune action destinée à massifier ce type de production énergétique, sans souci de cohérence avec les objectifs annoncés.

La stratégie ambitionne aussi de fortes réductions de polluants atmosphériques, par exemple une baisse de 100 % d'ammoniac (NH3) dans l'agriculture en 2050, sans que le dossier ne permette de comprendre comment cet objectif sera atteint.

Pour parvenir à baisser ses consommations énergétiques et ses émissions de GES, la stratégie ne cible pas par exemple le secteur de l'industrie, très consommateur et émetteur et, comme vu précédemment, l'action visant la verrerie ne précise pas le niveau d'engagement de l'industriel.

Le « *potentiel d'action* » défini dans le diagnostic ne découle pas des données territorialisées, mais résulte de la déclinaison théorique d'objectifs qui ne sont plus à jour, appliquée au territoire du Grand Albigeois.

Aussi de façon globale la stratégie n'apparaît pas comme adaptée au territoire. Elle ne peut en aucun cas se résumer à la transposition théorique d'objectifs chiffrés nationaux : une telle présentation ne permet pas de comprendre les potentialités du territoire et les difficultés d'atteindre la trajectoire, pour le public comme pour les décideurs locaux.

La MRAe recommande de produire une stratégie reposant sur des objectifs quantitatifs et qualitatifs, justifiés par rapport aux enjeux et caractéristiques du territoire, cohérents par rapport aux possibilités de la collectivité et des acteurs mobilisés, ainsi que par rapport aux moyens mobilisés.

¹⁶ Alors que le diagnostic n'a pas identifié de potentiel de production photovoltaïque sur le territoire, la stratégie (p.26) fait état d'un potentiel de développement de 220 GWh annuels, ce qui, ajoutés aux 12 GWh produits actuellement, pourrait porter la production annuelle à 250 GWh en 2050.

Le programme d'actions comporte 48 actions qui marquent la volonté de la communauté d'agglomération d'agir dans le sens de la transition énergétique et climatique

Globalement peu précis, le programme comporte des actions s'inscrivant dans les évolutions nationales attendues (favoriser l'économie circulaire, réduire l'artificialisation des sols...) ou la gestion quotidienne (entretien du réseau d'eau et détection des fuites), sans actions opérationnelles spécifiques sur la base d'une analyse fine fondée sur les éléments du diagnostic. Nombre d'actions sont déjà réalisées ou en cours ; s'il est normal de les reprendre dans le PCAET, l'ambition limitée des actions nouvelles proposées n'est pas justifiée. Elles sont de surcroît peu opérationnelles, avec beaucoup d'études à mener, d'opportunités à analyser, de faisabilités à explorer, de groupe de travail à constituer... Des pistes d'actions sont identifiées dans la stratégie, concernant le transport de marchandises par exemple, mais aucune ne se traduit en action opérationnelle. De nombreuses actions ne sont pas financées, leur coût ne semble pas non plus avoir été évalué.

La MRAe relève aussi l'absence de toute action et anticipation sur certains enjeux identifiés dans le diagnostic, par exemple sur la vulnérabilité au changement climatique de la forêt, du tourisme, du secteur du bâtiment ou des industries, ou encore l'aggravation des risques naturels. L'agriculture, dont la vulnérabilité est fortement soulignée, se voit affecter deux actions de sensibilisation (n°43 et 44), ce que la MRAe estime ne pas être à la mesure de l'enjeu, en particulier du fait que le territoire souffre déjà d'un déficit en eau.

Les fiches actions sont quasi-exclusivement pilotées par la collectivité, avec des partenariats parfois indiqués mais sans engagement clair. Deux actions sont portées par la chambre d'agriculture : il s'agit de réaliser une enquête et faire un inventaire sur les produits locaux, et de poursuivre la sensibilisation des agriculteurs aux enjeux énergétiques, émissions de GES, stockage carbone et changement climatique. Aucun objectif précis ni traduction opérationnelle ne sont associés à ces actions. Il en va de même de l'action portée par l'entreprise VOA, qui fabrique des bouteilles en verre,, la fiche intégrant un « *projet en cours de réflexion* » pour optimiser son bilan énergétique. La participation de partenaires locaux au pilotage d'actions est très intéressante ; cependant le contenu décrit ne fait pas ressortir d'éventuels éléments de discussions ou engagements de nature à rendre ces fiches actions opérationnelles.

La MRAe rappelle que l'atteinte des objectifs du plan est liée à l'implication de l'ensemble des acteurs du territoire, qui doit se traduire par des engagements précis pour contribuer aux trajectoires retenues par la collectivité.

La MRAe recommande de préciser le contenu des actions prévues, en vue d'en définir les conditions de mise en œuvre et les objectifs quantitatifs poursuivis par secteur. Elle recommande de renforcer l'opérationnalité du plan d'actions en précisant les coûts à la charge de la collectivité ou d'autres acteurs.

IV.2. Qualité de la démarche d'évaluation environnementale du PCAET

L'évaluation environnementale d'un PCAET a pour intérêt principal de démontrer que les actions prévues permettent d'atteindre les objectifs adoptés pour le territoire en cohérence avec les objectifs nationaux, tout en vérifiant qu'elles prennent en compte les enjeux environnementaux pertinents et leurs éventuelles interactions.

En l'espèce l'évaluation environnementale n'a pas joué son rôle et n'a pas été suffisamment utilisée pour construire le PCAET.

L'analyse des incidences repose sur une méthode exposée dans le rapport environnemental (p.86 et ss), qui s'attache à mesurer quantitativement l'incidence prévisible, positive ou négative, de chaque axe du PCAET. La notation obtenue est pondérée en fonction du niveau d'action dont le PCAET dispose : par exemple, le PCAET disposerait de forts leviers en matière énergétique, moins en matière de lutte contre le bruit. La note est également pondérée en fonction de la certitude de l'impact de l'action, certains impacts positifs étant par exemple conditionnés à un portage politique ou un changement de comportement. Le rapport environnemental explique les difficultés de cet exercice d'évaluation des incidences qui sont incertaines (dépendent d'autres politiques publiques ou documents), imprécises (les projets n'étant pas précisément définis à ce stade) et difficilement imputables au seul PCAET.

La MRAe estime qu'il appartient à l'évaluation environnementale de quantifier, même par de simples ordres de grandeur, les résultats qui peuvent être attendus des programmes d'actions, en chiffrant par exemple l'apport du

PCAET en comparaison de la baisse tendancielle d'émissions de GES, estimée dans le dossier à approximativement 24 % entre 2014 et 2050. Dans une logique itérative, cette démarche doit conduire à améliorer le contenu du programme d'actions, à le renforcer pour le porter au niveau des objectifs stratégiques, ou à réévaluer certains objectifs pour les rendre plus réalistes au regard des caractéristiques du territoire.

L'évaluation environnementale indique qu'au contraire du scénario tendanciel, le scénario volontariste choisi par la collectivité « *permet l'atteinte des objectifs*¹⁷ » : réduire la consommation énergétique finale de 52 % par habitant à horizon 2050, réduire de 72 % les émissions de GES par habitant...

Or l'atteinte des objectifs ne peut pas découler de leur seule affirmation. Dans le présent dossier, rien ne permet d'affirmer que le territoire se place sur la trajectoire souhaitée.

Par ailleurs le dossier de PCAET ne prend pas suffisamment en compte les enjeux environnementaux :

- d'une part, les incidences sur l'environnement d'actions et choix stratégiques du PCAET ne sont pas analysées. Par exemple l'orientation 2 tendant au développement des énergies renouvelables sur le territoire de l'Albigeois n'est pas évalué « *dans la mesure où l'ensemble des projets pressentis concerne des installations en toiture* »¹⁸. Or la stratégie territoriale prévoit de développer plusieurs types de production d'EnEr¹⁹:
 - produire à partir d'éoliennes terrestres 23 GWh d'électricité en 2026²⁰, 108 GWh en 2050
 - développer le photovoltaïque au sol qui produirait 81 GWh en 2026, 116 GWh en 2030, et 250 GWh en 2050²¹.

Ces projets susceptibles de fortes incidences sur l'environnement, auraient dû être analysés dans l'évaluation environnementale, conduisant à requestionner les choix et les décliner dans le cadre d'une démarche « ERC », visant par exemple à encadrer leur développement au regard des enjeux liés à la biodiversité. Faute d'analyse, les risques d'incidences sur l'environnement ne font pas l'objet de mesures tendant à éviter, réduire ou compenser (ERC). Ces données chiffrées paraissent par ailleurs peu cohérentes par rapport au territoire, et, pour les éoliennes, ne correspondent pas aux choix privilégiés par la collectivité.

- d'autre part, les nombreuses recommandations contenues dans l'évaluation environnementale tendant à rendre le plan d'action plus opérationnel ou éviter et réduire les incidences négatives de ces actions ne sont pas reprises dans les fiches actions, au risque de n'être pas suivies d'effet. Il en est ainsi par exemple de la recommandation tendant à accompagner la rénovation énergétique du patrimoine dans les centres anciens par des solutions concrètes définies dans un cahier de recommandation, afin de guider la rénovation dans le respect du style architectural local avec des procédés constructifs traditionnels, ou encore de la recommandation tendant à éloigner les sites d'implantation des différents projets d'EnRr de milieux naturels à enjeux, etc.

Le rapport environnemental relève que le PCAET n'a pas vraiment appréhendé les enjeux de l'adaptation aux effets du changement climatique, qui aurait dû être un sujet majeur au regard des vulnérabilités du territoire.

La MRAe partage cette conclusion. En matière de disponibilité de la ressource en eau par exemple, les tensions existantes fragilisent les milieux économiques et agricoles, et risquent de s'aggraver dans un contexte de changement climatique. Le programme d'actions y répond par exemple par des actions (n°36) de réduction de la consommation des bâtiments publics (arrosage des structures sportives, récupération de l'eau de lavage d'un espace nautique...), de réduction des pertes d'eau sur le réseau (n°38), sans précision sur l'état des lieux et les quantités qu'il serait possible d'économiser. La réponse apportée au secteur agricole réside dans des objectifs de sensibilisation (fiches action n°43 et 44 portées par la Chambre d'agriculture) sans aucun contenu concret visant par exemple à privilégier l'économie d'eau et le changement de pratiques agricoles.

17 Rapport environnemental, p.79 par exemple.

18 Rapport environnemental, p.99 et ss : évaluation de l'orientation 2 : développer les énergies renouvelables.

19 Stratégie territoriale, cadre de dépôt, chiffres de production de la filière EnRr, par type de filière.

20 Une éolienne d'une hauteur de 125 mètres en bout de pales et d'une puissance de 2 MW produit dans des conditions optimales 4GWh/an. Il faudrait donc six éoliennes installées pour couvrir la production prévue dès 2026, et 27 éoliennes en 2050.

21 1 ha de panneaux solaires au sol permet de produire 600 kW soit en moyenne une puissance de 650 000 kWh soit 0,65 GWh. Donc pour produire 81 GWh il faut 125 ha ; pour 116 GWh il faut 175 ha ; et pour 250 GWh il faut 385 ha.

Le dispositif de suivi prévu dans le cadre de l'art. R.122-20 du code de l'environnement doit permettre « de vérifier, après l'adoption du plan, (...), la correcte appréciation des effets défavorables identifiés (...) et le caractère adéquat des mesures prises (...), pour identifier, après l'adoption du plan, (...), à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et permettre, si nécessaire, l'intervention de mesures appropriées ». Le suivi environnemental du PCAET de l'Albigeois comporte une trentaine d'indicateurs dont l'origine et la fréquence ne sont pas renseignés. Aucun indicateur n'est doté d'état initial et d'année de référence permettant de le comparer dans le temps, ni d'objectif permettant de déclencher d'éventuelles mesures correctrices, en particulier à l'occasion du bilan à mi-parcours. Le suivi d'éventuelles conséquences environnementales, vague et peu pertinent, parfois même difficile à comprendre, ne permet pas d'identifier et de suivre les problématiques spécifiques au territoire comme par exemple les indicateurs du « degré de morcellement des forêts et des terrains boisés », ou de la « surface de la trame verte et bleue potentielle », dont la signification et les objectifs ne sont pas clairs.

En conclusion, l'évaluation environnementale présente des lacunes importantes, qui ne permettent pas de comprendre les incidences du projet de PCAET, ni de montrer que le territoire se place sur une trajectoire attendue et maîtrisée de transition énergétique, au regard de ses caractéristiques. Ces lacunes ne permettent pas non plus d'identifier d'éventuelles mesures d'évitement ou de réduction des incidences sur l'environnement de la mise en œuvre du plan d'action.

La MRAe recommande de compléter la démarche d'évaluation des incidences afin d'identifier les points d'attention pertinents dans la mise en œuvre des actions. Elle recommande d'intégrer dans les fiches du programme d'actions l'ensemble des recommandations et mesures « éviter-réduire-compenser » issues du rapport environnemental.

Elle recommande de compléter le rapport environnemental par une quantification de la contribution attendue des actions aux objectifs stratégiques définis par secteur (baisse d'émissions de gaz à effet de serre, de consommation d'énergie, d'émissions de polluants...) aux échéances du PCAET.

Au final, la MRAe recommande au maître d'ouvrage de saisir de nouveau la MRAe sur la base d'un dossier modifié et d'une évaluation environnementale complétée, avant présentation du projet de PCAET au public.