



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

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 PCAET de la communauté de communes
Terres des Confluences (82)**

N°Saisine : 2022-010148

N°MRAe : 2022AO26

Avis émis le 17 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 11 janvier 2022, l'autorité environnementale a été saisie par la communauté de communes Terres de Confluences pour avis sur le projet de Plan climat air énergie territorial Terres de Confluences (Tarn-et-Garonne).

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 17 mars 2022 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 07 janvier 2022) par Jean-Michel Soubeyroux, Annie Viu, Jean-Michel Salles, Stéphane Pelat, Maya Leroy 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 et le préfet de département au titre de ses attributions en matière d'environnement, ont été consultés en date du 13 janvier 2022. L'ARS a répondu le 10 février 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 de communes Terres de Confluences constitue le document de référence pour la mise en œuvre de la transition énergétique de ce territoire qui regroupe 22 communes pour une superficie d'environ 451 km² et une population de 42 783 habitants en 2019 (source INSEE). Malgré l'ambition affichée par la collectivité, le projet comporte des insuffisances qui ne permettent pas de s'assurer de son caractère opérationnel, susceptible de porter le territoire communal sur la trajectoire qu'il s'est fixée.

Le diagnostic montre l'étendue et la variété des actions déjà en cours sur le territoire, mais ne permet pas d'en apprécier l'efficacité et de détecter d'éventuels freins ou leviers permettant de mieux cerner les actions efficaces à mettre en place. Il identifie sur chaque thème plusieurs moyens d'agir et chiffre quelques objectifs potentiels ; ce qui est très positif et attendu d'un PCAET ; mais il se contente de pistes théoriques, y compris dans le domaine de l'aménagement du territoire pour lequel la communauté de communes est en cours d'élaboration de son plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). L'élaboration concomitante d'un PLUi aurait pu permettre d'intégrer à ce dernier les enjeux air-énergie-climat et les objectifs issus du PCAET, ce que le dossier ne démontre pas.

La stratégie est bâtie par déclinaison d'objectifs nationaux, en s'appuyant sur des modélisations, mais sans démontrer qu'ils correspondent bien aux possibilités identifiées dans le diagnostic pour les différents domaines d'actions pour le territoire. Elle est par ailleurs construite indépendamment des actions proposées, sur la base d'hypothèses quantifiées, mais qui restent purement hypothétiques, sans préciser les conditions (à traduire dans le plan d'action) qui permettraient d'atteindre raisonnablement les objectifs. En matière d'aménagement du territoire, la stratégie est bâtie sur une hypothèse de forte réduction de la consommation d'espace d'ici 2030 (et d'arrêt à horizon 2050), alors que le projet de PLUi sur lequel la MRAe a déjà émis un avis² montre le contraire.

Il en résulte que l'évaluation environnementale ne démontre pas que le programme d'actions proposé place la collectivité sur une trajectoire adaptée en vue de l'atteinte des objectifs stratégiques ambitieux qu'elle s'est donnée ni des objectifs supra-territoriaux, faute d'un chiffrage des apports du plan d'actions. La MRAe estime que, bien que les effets attendus d'un premier PCAET comportent des incertitudes, c'est un enjeu central de l'évaluation environnementale que de démontrer la pertinence et la suffisance des actions et leurs effets attendus.

Le PCAET prévoit un panel d'actions très conséquent (94 actions) qui marquent la volonté de la communauté de communes d'agir dans le sens de la transition énergétique et climatique, en regroupant des actions déjà engagées et celles à renforcer ou mettre en place. La MRAe recommande de les compléter par des actions plus précises répondant à des objectifs identifiés, à la fois en faveur de certaines thématiques environnementales comme la gestion économe de l'espace qui devra être prise en compte dans le PLUi en cours d'élaboration, mais aussi par des objectifs plus opérationnels à donner aux thématiques de diminution des consommations énergétiques ou le développement des mobilités organisées dans un souci de sobriété carbone par exemple. La concrétisation des actions reste également à assurer au moyen d'une affectation des moyens humains et budgétaires nécessaires à leur réussite.

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

2 <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2020ao55.pdf>

AVIS DÉTAILLÉ

1 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 de communes Terres de Confluences 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 MRAe³.

Il est rappelé qu'en application de l'article L122-9 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.

2 Présentation du contexte territorial et du projet de PCAET de Terres de Confluences

2.1 Contexte territorial

La communauté de communes Terres de Confluences est située dans le département de Tarn-et-Garonne, entre la communauté d'agglomération d'Agen et la communauté d'agglomération de Montauban et à moins d'une heure de Toulouse Métropole. Elle regroupe 22 communes et comptait en 2019 une population totale de 42 783 habitants répartis sur 451 km² (source INSEE), principalement concentrée sur les communes de Castelsarrasin (14 437 hab en 2019) et Moissac (13 697 hab en 2019).

Les communes du centre et de l'est du territoire connaissent une dynamique démographique positive tirant profit de la proximité de l'agglomération de Montauban et de la présence d'axes de transports structurants (D958 et A62) pour se développer. Le reste du territoire est majoritairement composé de communes à faible densité de population.

Membre du pôle d'équilibre territorial et rural Garonne-Quercy-Gascogne, l'intercommunalité n'est pas dotée de schéma de cohérence territoriale (SCoT). Un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), sur le projet duquel la MRAe a rendu un avis le 23 septembre 2020⁴, est en cours d'élaboration par la communauté de communes Terres de Confluences.

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

4 <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2020ao55.pdf>



Carte du territoire, issue du magazine intercommunal n°1, juin 2017

Les émissions annuelles de gaz à effet de serre (GES) du territoire présentées dans le diagnostic relèvent des SCOPE 1, 2 et 3⁵. Elles sont estimées pour l'année 2017 à 420,3 kilotonnes équivalent CO₂e (kt_{eq}CO₂), principalement issues du secteur des transports (29 % des émissions) et de la consommation des biens⁶ (26%), suivis de l'alimentation (16 %), du secteur résidentiel (10 %) et de l'agriculture (9 %).

La consommation d'énergie annuelle du territoire était estimée à 880 gigawatt-heure (GWh) en 2015, principalement dans le secteur des transports (41 % pour l'ensemble des transports, dont 27 % pour le transport des personnes et 14 % pour le transport des marchandises – sans prendre en compte l'impact de l'autoroute, les données étant régionales) suivi du secteur résidentiel (36 %), puis du tertiaire (11 %), l'agriculture représentant 3 % des consommations. La répartition des consommations montre la prépondérance des produits pétroliers (49 %) et autres énergies fossiles (14 % de gaz naturel), ce qui montre l'importance de la réduction de l'usage des énergies fossiles pour réduire les émissions de GES.

La production d'énergie renouvelable et de récupération (EnRr) du territoire, estimée à 65,3 GWh en 2015⁷, couvrirait 9 % des consommations d'énergie du territoire. L'énergie produite localement serait issue à 78 % de la biomasse solide (bois-bûches 77 %, chaudières 1 %). Les panneaux photovoltaïques et l'énergie hydroélectrique fourniraient chacun environ 10 % de la production d'EnRr.

Concernant la qualité de l'air, le territoire n'ayant pas de station de mesure, les données du diagnostic résultent d'une estimation du niveau d'émission des différents polluants atmosphériques mesurés sur l'agglomération de Montauban et extrapolées au territoire intercommunal. Le diagnostic note l'absence de problématique particulière de qualité de l'air. Les principaux secteurs émetteurs de polluants seraient issues du transport routier (sans toutefois compter les effets de l'autoroute, car les chiffres sont issus de données régionales), en particulier les oxydes d'azote (NOx) et les particules fines (PM10 et PM2,5), l'agriculture pour les émissions d'ammoniac (NH3) et le secteur résidentiel pour les composés organiques volatils (COV) et les particules fines surtout en raison des modes de chauffage au bois.

Concernant le climat, le territoire connaît une évolution climatique sensible notamment marquée par une hausse des températures moyennes et une augmentation du nombre de journées chaudes, mesurées à partir des stations météo de Blagnac et de celle, plus proche, de Montauban⁸. Les modélisations climatiques concluent à une augmentation des températures 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, liée à la co-existence des usages entre les besoins de la filière agricole, principal consommateur d'eau selon le diagnostic, et la demande en eau pour les usages domestiques. Le territoire utilise aussi ses cours d'eau pour produire de l'énergie. Classé en Zone de Répartition des Eaux (ZRE), Terres de Confluences connaît régulièrement des étiages sévères, résultant d'un déséquilibre entre les prélèvements et la ressource disponible. Or l'augmentation des températures et de l'évapotranspiration augmentera les besoins du secteur agricole, dans un département qui est, selon le diagnostic, le plus irrigant de France ;

5 Les scopes servent à identifier la provenance des émissions de gaz à effet de serre d'un produit ou d'une organisation. SCOPE1 : 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.

6 Les émissions GES liées à la consommation des biens sont des émissions indirectes liées à l'empreinte carbone des biens consommés sur le territoire mais produits hors du territoire (souvent en Asie).

7 La production établie pour 2015 totalise en réalité des données disponibles en 2015 (données OREO pour le bois-bûches et les chaudières) et d'autres disponibles en 2017 (données ENEDIS pour le photovoltaïque, l'éolien, et l'hydraulique).

8 Les relevés de la station de Montauban entre 1959 et 2015 montrent une augmentation du nombre de journées chaudes (températures maximales supérieures à 25 °C), passant de 70 à 90 en moyenne par an.

- sur les risques naturels, très présents sur le territoire intercommunal, notamment liés aux mouvements de terrain différentiels suite à la réhydratation du sol, ainsi qu'aux inondations du fait de la confluence de cours d'eau majeurs tels que le Tarn et la Garonne ;
- sur la santé, avec la multiplication des vagues de chaleur, l'augmentation des températures moyennes entraînera une diversité d'impacts sur la santé humaine : prolifération de bactéries dans les canalisations, survie d'agents pathogènes en hiver, développement d'espèces invasives allergisantes ou porteuses de maladies, etc.

Ces enjeux montrent l'intérêt et l'importance d'un PCAET qui vise notamment à réduire la vulnérabilité du territoire au changement climatique par anticipation des impacts et à contribuer à la lutte contre le changement climatique. 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.

2.2 Projet de PCAET

La stratégie du territoire Terres de Confluences a été définie en partant des orientations, rappelées ci-dessous :

- nationales : loi de transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015 (Loi TECV), Stratégie nationale bas carbone (SNBC) révisée en 2018-2019⁹, plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) ;
- régionales : la démarche « Région à Energie Positive » portée par la Région Occitanie signifie qu'en 2050 le territoire devrait produire plus d'EnRr que ce qu'il consommera.

À partir de ces objectifs, les caractéristiques locales ont été prises en compte pour adapter la stratégie au territoire, conduisant à prévoir notamment une diminution des émissions des GES moindre que celle prévue au plan national mais à renforcer l'effort sur la séquestration carbone. Sur le plan des consommations et des productions énergétiques, Terres de Confluences ambitionne de devenir « territoire à énergie positive » en 2050.

Scénario retenu				
N° réglementaire	Catégorie d'impact environnemental	Objectif national	Objectif Terres des Confluences 2030	Objectif Terres des Confluences 2050
1	Emissions de GES	-40% en 2030 par rapport à 1990 soit -27,5% par rapport à 2017 (LTECV)	-27 % par rapport à 2017	-59 % par rapport à 2017
2	Renforcement du stockage de carbone sur le territoire, notamment dans la végétation, les sols et les bâtiments	Doublement en 2050 (SNBC révisée)	+45 % (soit x1,4)	+131% par rapport à 2017 (soit x2,3)
3	Maîtrise de la consommation d'énergie finale	-20 % par rapport à 2012 (LTECV)	-18 % par rapport à 2017	-52 % par rapport à 2017
4	Production et consommation des énergies renouvelables, valorisation des potentiels d'énergies de récupération et de stockage	Multiplier par 2 le rapport production locale/consommation locale : Passer de 16% en 2016 à 32% en 2030 (LTECV)	Multiplier par 4 : Passer de 7% en 2017 à 30% en 2030	100 % en 2050
7	Réduction des émissions de polluants atmosphériques et de leur concentration	Diminution (PREPA ²)	-16%	/

Tableau des objectifs nationaux et locaux par type d'impact environnemental, issu du document Stratégie

Pour y parvenir, la communauté de communes Terres de Confluences propose 94 actions, en lien avec huit axes stratégiques recoupant les différents domaines d'actions du PCAET, déclinés en objectifs stratégiques et en objectifs opérationnels.

9 Adoptée pour la première fois avec la loi TECV de 2015, la première SNBC prise en compte dans le PCAET Terres de Confluences visait un « facteur 4 » c'est-à-dire une réduction des émissions nationales de GES en 2050 par rapport à 1990. La SNBC a été révisée en 2018-2019 et vise désormais la neutralité carbone en 2050.

3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

La MRAe estime que les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte sur ce territoire 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.

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

4.1 Qualité du contenu du dossier et des informations présentées

Le résumé non technique a pour fonction de rendre l'ensemble du dispositif d'évaluation environnementale du PCAET facilement accessible et compréhensible par le grand public.

Ce document se contente de résumer le seul rapport d'évaluation environnementale sur près de 70 pages de façon peu lisible pour le grand public, sans permettre de comprendre facilement les problématiques et données issues du diagnostic.

La MRAe recommande de reprendre le résumé non technique en incluant tous les éléments nécessaires à la compréhension du plan et de la démarche d'évaluation environnementale après avoir complété cette dernière comme demandé ci-dessous.

Le diagnostic retrace, dans une partie spécifique, les actions déjà engagées par l'intercommunalité et les communes. Cette présentation montre l'étendue et la variété des actions en cours sur le territoire. Quelques éléments d'appréciation sont mentionnés, mais sans analyse approfondie qui aurait permis d'en apprécier l'efficacité et de détecter d'éventuels freins ou leviers permettant de mieux cerner les actions à mettre en place.

Par exemple en matière de rénovation énergétique, le diagnostic fait état des rénovations de logements réalisées dans le cadre d'OPAH¹⁰ récemment achevées sur des parties de territoires : 100 rénovations énergétiques entre 2014 et 2018 sur l'ex-communauté de communes Sère-Garonne-Gimone avec un gain énergétique moyen de 43 % pour les propriétaires et 63 % pour les locataires. Si ces éléments positifs montrent une prise en compte de ce sujet par le territoire, l'absence par exemple de donnée chiffrée en termes de GWh économisés ne permet pas de comparaisons utiles, de même que l'absence de mention du nombre de logements restant à rénover ne permet pas de mesurer l'effort fait et celui restant à faire. L'intégration de ce bilan sommaire au diagnostic thématique aurait permis d'affiner l'analyse des résultats et pistes de progrès.

Pour l'étude des données thématiques, le diagnostic explique s'être appuyé sur les données les plus récentes disponibles en 2019 : 2014 et 2015 pour la production globale d'EnRr, 2015 pour la consommation d'énergie finale, 2017 pour les émissions globales de GES. Néanmoins, certaines données sont trop anciennes pour fournir un état des lieux pertinent au plus près de la date d'adoption du PCAET, dégager des pistes d'actions et préparer le suivi des effets. Le diagnostic de séquestration carbone s'appuie sur des données d'études de consommation d'espace issues de l'outil Corine Land Cover, datant de 2012, utilisées dans l'outil ALDO¹¹. Il est

¹⁰ Une OPAH est une opération programmée d'amélioration de l'habitat, contractualisée entre l'État, l'agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH) et la collectivité contractante. Ce contrat expose le diagnostic, les objectifs, le programme local d'actions et précise les engagements de chacun des signataires. Il se conclut par un bilan précis des actions réalisées.

dommage de n'avoir pas actualisé ces données, facilement disponibles¹². La consommation d'espace influe pourtant d'une double manière sur le bilan de séquestration carbone : en diminuant les surfaces susceptibles de stocker du carbone, et en relarguant potentiellement des émissions dans l'atmosphère (1,3 kt_{eq}CO₂/an selon le diagnostic).

Le manque de précision dans l'exploitation de certaines données rend difficile leur appréciation : beaucoup ne sont pas datées (par exemple, diagnostic des émissions de GES et des consommations énergétiques p. 6, 7, 31, 32, 34, 38, 40...), d'autres omettent de mentionner les échelles de temps (les gains estimés en CO₂ ou MWh p.29, p.30, p.33, p.39, les émissions par secteur, p.34 sur le résidentiel, p.39 sur le tertiaire, p.40 sur l'industrie...

Le diagnostic ne permet pas toujours de dresser un portrait du territoire qui rende bien compte de ses problématiques :

- le diagnostic relatif à la qualité de l'air, en se contentant de juxtaposer les tableaux des seuils réglementaires et des mesures de polluants entre 2000 et 2016, ne permet pas d'apprécier la situation. La simple consultation du rapport annuel de l'ATMO indique que dans le département de Tarn-et-Garonne en 2020¹³, les seuils réglementaires sont respectés en situation de fond, à l'exception des objectifs de qualité concernant l'ozone, polluant indirect issu de la transformation du dioxyde d'azote sous l'effet de l'ensoleillement, comme chaque année sur l'ensemble de la région Occitanie. Cette problématique n'apparaît pas dans le diagnostic.
- l'analyse de la séquestration carbone minimise le rôle de la consommation d'espace en indiquant que la quasi-totalité du flux annuel de stockage carbone est issu de la croissance de la forêt, compensant très largement le relargage de CO₂ dans l'atmosphère issu de la consommation d'espace. Ce surplus de stockage annuel estimé à 34,7 ktCO₂/an pour une forêt d'environ 8 500 ha¹⁴ mériterait d'être fiabilisé, alors que la surface de forêt incluant aussi les milieux semi-naturels mesurée à partir de Corine Land Cover s'établit plutôt aux alentours 4 700 ha¹⁵. De plus, la consommation d'espace fait également perdre des surfaces de stockage de carbone, non prises en compte dans cette présentation.
- le diagnostic de séquestration carbone indique et encadre comme élément à retenir (p.15) que les terres « *constituent un réservoir de carbone stockant 27 ans d'émissions de GES du territoire* ». Cette comparaison du stock et du flux induit en erreur : au total seulement 8 % des émissions annuelles de GES sont stockées sur le territoire, comme l'indique aussi le diagnostic.

Le diagnostic identifie sur chaque thème plusieurs moyens d'agir et chiffre quelques potentiels, ce qui est très positif et attendu d'un PCAET. Mais il se contente de pistes théoriques, sans préciser les conditions qui permettraient de les atteindre raisonnablement.

Par exemple pour étudier les possibilités de développer les EnRr, le diagnostic identifie un potentiel annuel maximum de 40 GWh produits par le photovoltaïque au sol, à partir d'un ratio théorique (0,1 % du territoire situé à moins de 5 km de postes sources du réseau pouvant selon le diagnostic correspondre à des sols propices types sols pollués, friches) sans tenir compte de l'existence ou pas de tels espaces sur ces secteurs, ni des enjeux environnementaux qui peuvent réorienter les choix. La localisation potentielle des 12 éoliennes affichées dans les projections stratégiques n'est pas non plus étudiée à l'aune des enjeux environnementaux. Aussi les potentialités réelles du territoire, dont vont dépendre ensuite les choix stratégiques, ne sont pas réellement identifiées. Le diagnostic aurait pu s'appuyer sur les études préexistantes comme celle publiée en décembre 2020, réalisée par la préfecture du département de Tarn-et-Garonne, l'ADEME et le syndicat départemental d'énergie.

11 Cet outil est proposé par l'ADEME pour fournir une première approche de la séquestration carbone dans les sols et la biomasse.

12 Le site de la DREAL https://www.picto-occitanie.fr/geoclip/#c=indicator&i=n03_occ_sols_corine.surf_artificiel_part&s=2012&t=A01&view=map1 comporte des données de consommation d'espace annuelles et d'artificialisation jusqu'en 2018.

13 [ATMO_RAPPORT_ANNUEL_2020_TARN_ET_GARONNE_BD.pdf \(atmo-occitanie.org\)](#)

14 Diagnostic de la séquestration carbone p.13

15 Source : Picto-Occitanie.fr

D'autres potentiels identifiés dans le diagnostic dépassent largement ceux connus jusqu'à présent, sans élément explicatif permettant d'analyser leur fiabilité ; ainsi, le potentiel de développement de la méthanisation, estimé à 367 GWh, paraît surdimensionné par rapport à l'étude précitée faisant état d'un potentiel départemental de 190,4 GWh pour la méthanisation.

Sur d'autres thématiques, le diagnostic est particulièrement prudent, par exemple p.28 du diagnostic sur la séquestration carbone selon lequel "A ce stade du diagnostic, il est intéressant de penser que réfléchir au type d'agriculture déployée sur le territoire est un axe de travail intéressant pour réduire les émissions de GES.", sans en déduire les actions qui pourraient être engagées en ce sens.

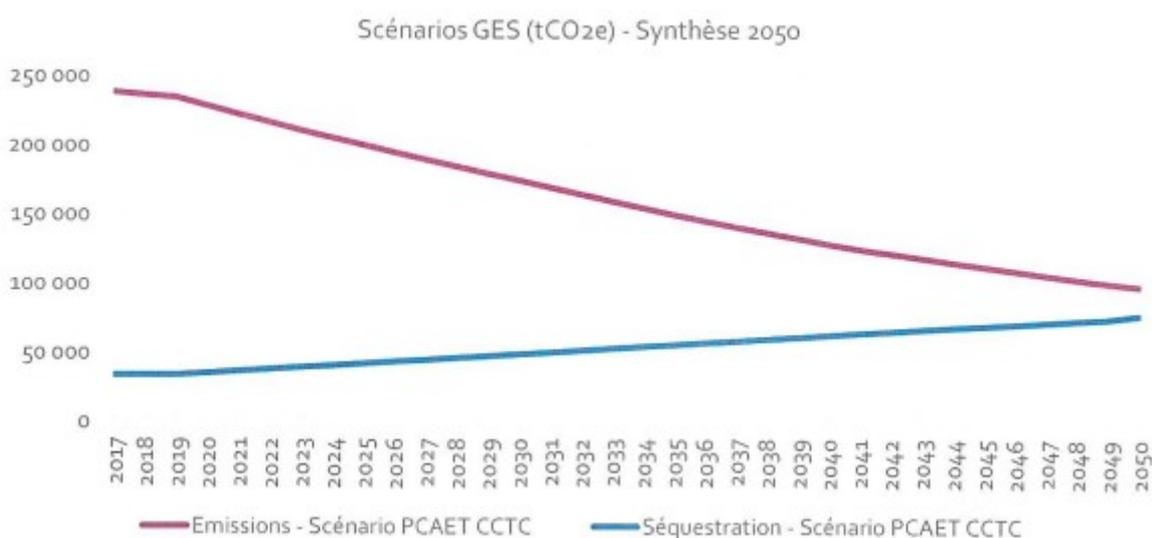
La MRAe recommande de compléter le diagnostic par un bilan des démarches territoriales engagées dans les thématiques air-énergie-climat, incluant une analyse critique et des pistes de progrès pour le futur.

Elle recommande d'actualiser dans la mesure du possible l'état des lieux à partir des données disponibles récentes, de les préciser et de prendre en compte les tendances actuelles ou futures (consommation d'espace par exemple).

Elle recommande de préciser et de localiser même sommairement les potentialités de développement d'énergies renouvelables du territoire pour permettre d'affiner les objectifs et de justifier les scénarios choisis par la collectivité afin de confronter le potentiel théorique à la réalité.

La stratégie de la communauté de communes Terres de Confluences « prévoit un effort de réduction des émissions de gaz à effet de serre inférieur à celui de la SNBC, mais il prévoit un effort bien plus important en matière de séquestration carbone en s'appuyant sur son fort potentiel agricole ».

Ainsi, la communauté de communes affiche des objectifs vertueux permettant de s'approcher de l'objectif de neutralité carbone en 2050 porté par la SNBC grâce à un fort développement du stockage carbone plus important que celui envisagé au niveau national (augmentation de 45 % en 2030, de 131 % en 2050, par rapport à 2017) et une diminution de 27 % des émissions de GES en 2030 par rapport à 2017.



Scénario GES, issu du document Stratégie

Le haut niveau d'effort envisagé sur la séquestration carbone repose sur une utilisation maximale de toutes les potentialités du territoire d'ici 2050 : maintien de la séquestration actuelle principalement assurée par les forêts et la croissance forestière (+ 18 ha), 65 % du potentiel de séquestration agricole exploité, plantation de 2 km de haies par an, balivage¹⁶ sur 30 % des espaces de feuillus, arrêt de la consommation d'espace...

Pourtant le plan d'action n'intègre aucun objectif chiffré relatif à la consommation d'espace. Le projet de PLUi transmis à la MRAe en 2019 prévoyait même d'augmenter la consommation d'espace annuelle potentielle (62,6 ha de foncier résidentiel et d'activités a minima) de 50 % par rapport à la consommation annuelle des 13 dernières années (41,6 ha). Par ailleurs, le plan d'action n'intègre pas d'objectifs de développement de l'énergie bois en tant qu'énergie renouvelable favorable à la séquestration carbone. Aussi, les conditions soutenant le scénario, supposant une utilisation maximale des possibilités de séquestration, ne sont pas réunies.

La forte diminution des émissions de GES envisagée dès 2019 aurait pu être consolidée par un point d'étape avec les données disponibles au plus proche de l'adoption du PCAET.

La diminution de 27 % des émissions de GES repose sur des hypothèses à horizon 2030 : augmentation de la population de 1,3 % par an prévue par le projet de PLUi, construction de 300 logements par an... La baisse tendancielle des émissions liée au progrès technique, estimée à 11 % dans le rapport environnemental, serait selon la stratégie amplifiée avec des mesures locales ; les objectifs sont déclinés par secteur, comme le montre le tableau suivant. Mais rien ne permet de comprendre comment les mesures locales peuvent amplifier la baisse des émissions dans les proportions souhaitées.

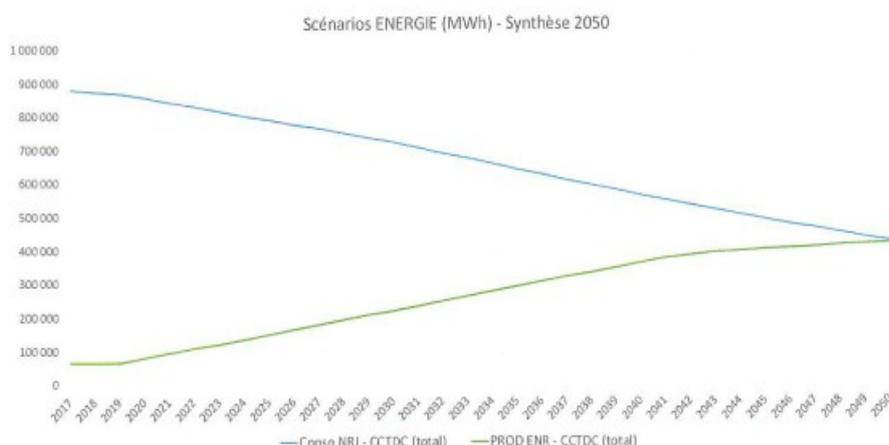
Secteur	Gain 2030
Industrie	-51%
Tertiaire	-31%
Résidentiel	-40%
Agriculture*	-37%
Transport : personnes	-20%
Transport : marchandises	-22%
Construction*	0%
Déchets	-5%

Gain d'émissions de gaz à effet de serre décliné par secteurs sur le territoire

Tableau déclinant par secteur les réductions des émissions de GES d'ici 2030, issu du document Stratégie

Sur le plan énergétique, Terres de Confluences vise l'objectif Territoire à énergie positive (TEPOS), c'est-à-dire de production d'EnRr locales supérieure à la consommation d'énergie du territoire, tous postes confondus. La consommation d'énergie devrait diminuer par rapport à 2017 de 18 % en 2030, et la production d'EnRr multipliée par 3,4 sur la même période.

Scénario de transition énergétique à horizon 2050, issu du document Stratégie



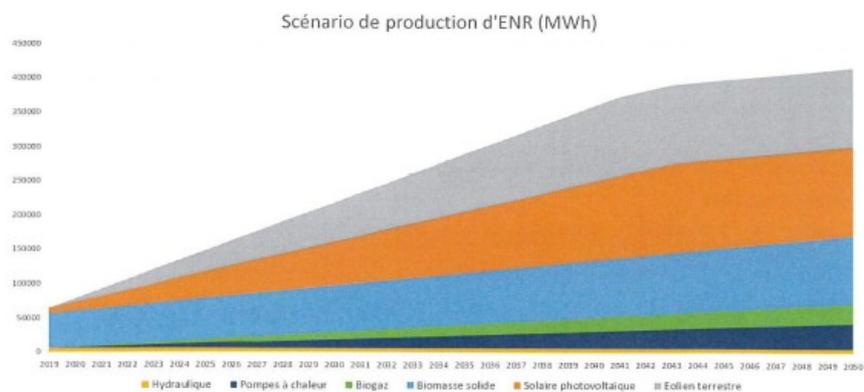
16 Éclaircie pour ne garder que les plus beaux arbres

Comme pour le scénario relatif au carbone, la validité du scénario qui prévoit un changement notable de tendance dès 2019 aurait dû être questionnée avec les éléments disponibles en 2022.

Aucun élément ne permet de justifier le scénario de baisse des consommations énergétiques dans les proportions et délais indiqués. Par exemple, la stratégie prévoit la plus forte proportion de diminution des consommations énergétiques dans le secteur industriel (- 46 % en 2030), alors que le plan d'action ne comporte que des actions de sensibilisation des acteurs, à partir de 2022 et 2023, ce qui peut difficilement engendrer des effets massifs pour les 5 ans restants.

Le triplement de la production locale d'EnRr prévu d'ici 2030, et la poursuite de la même tendance d'ici 2050, est précisée par énergie, comme le montre le tableau ci-dessous. Dans ce scénario les gains s'accroissent surtout à partir de 2032-2033 et non de façon immédiate, ce qui est cohérent avec le fait que le PCAET prévoit des mécanismes qui pourront avoir des effets plutôt à long terme : identification des sites favorables, incitation à l'approvisionnement par géothermie ou chaufferie bois pour tous les gros projets d'aménagement... Le potentiel par filière est cependant difficile à apprécier en l'absence de diagnostic plus précis.

*Scénario de développement
de la production locale d'EnRr,
issu du document Stratégie*



Le territoire Terres de Confluences prévoit également de réduire de 16 % en moyenne d'ici 2030 les émissions polluantes, par rapport à une date qui n'est pas mentionnée. Il est difficile de comparer ces objectifs aux objectifs nationaux portés par le Plan de réduction des polluants atmosphériques (PREPA) qui fixe des objectifs de réduction en 2030 par rapport à 2015 de 69 % sur les oxydes d'azote, 57 % sur les particules fines, etc. Par ailleurs les objectifs de réduction des polluants ne sont pas non plus corrélés à des capacités identifiées dans le diagnostic.

La stratégie est globalement peu en rapport avec les potentialités identifiées et semble déclinée à partir d'objectifs théoriques. L'apport du PCAET à cette stratégie à long terme, à travers une estimation du programme d'actions, n'est pas non plus précisé.

La MRAe recommande de préciser et justifier des objectifs stratégiques quantitatifs et qualitatifs cohérents, tenant compte des possibilités d'action de la collectivité et des acteurs mobilisés, ainsi que des moyens mobilisés.

Elle recommande, en matière de consommation d'espace, de veiller à ce que les objectifs fixés dans le PLUi en cours d'élaboration soient en cohérence avec le PCAET.

Le programme d'actions comporte 94 actions qui marquent la volonté de la communauté d'agglomération d'agir dans le sens de la transition énergétique et climatique, en regroupant des actions déjà engagées et celles à renforcer ou mettre en place. De nombreuses actions sont pertinentes, mais les potentialités maximales n'ont pas toutes été exploitées sans que cela soit justifié dans l'évaluation environnementale. Par exemple, les actions de rénovation du bâti ne portent que sur le secteur résidentiel ; des leviers pour le secteur tertiaire ont pourtant été identifiés dans le diagnostic.

Par ailleurs, le manque de précision du contenu des actions rend difficile leur quantification, bien que des objectifs chiffrés soient mentionnés. De nombreuses actions comportent des études à mener, des opportunités à analyser,

des faisabilités à explorer, ce qui peut contribuer à instaurer une dynamique mais pas dans les délais annoncés. En matière de développement des EnRr par exemple, le plan d'action pose les bases d'un développement futur, associant les acteurs du territoire et les citoyens, prévoyant l'élaboration d'un schéma local de développement, la réalisation d'un zoom sur les bâtiments communaux, la mise en place d'une charte...

Concernant la rénovation énergétique du bâti résidentiel, les actions consistent à renforcer et développer des dispositifs existants (soutenir le développement du guichet Rénov'Occitanie et renforcer la communication) et nouveaux (mettre en place une nouvelle OPAH à l'échelle intercommunale, repérer et orienter les personnes en situation de précarité énergétique vers le guichet Rénov'Occitanie...). Mais à défaut d'autres précisions (nombre de logements rénovés dans le futur dispositif de l'OPAH, mise en perspective avec le nombre de logements anciens à réhabiliter, gain attendu, propositions concrètes pour massifier la rénovation en dehors du parc social...), il est difficile de voir comment l'objectif de baisse de 18 % des consommations énergétiques d'ici 8 ans (2030) et de 40 % des émissions de GES dans le secteur résidentiel à 2030 sera atteint grâce aux actions qui sont proposées. S'agissant de la baisse des émissions de GES, aucune action ne concerne le changement de mode d'énergie et l'abandon progressif d'énergies fossiles nécessaire à une telle baisse des émissions.

Le plan d'actions consacre un objectif stratégique (3.1) sur l'aménagement durable du territoire, qui a vocation à être traduit dans le PLUi en cours d'élaboration. Mais les actions correspondantes liées par exemple à la baisse des émissions énergétiques et de GES sont essentiellement qualitatives, et ne fixent pas d'objectif précis de consommation d'espace et d'évolution des formes urbaines à traduire dans les documents d'urbanisme, par exemple sur la priorisation du bâti existant, la réhabilitation des friches, la cohérence urbanisme-transport... L'aménagement de projets exemplaires, incluant la création de zones d'activités, est présentée comme contribuant à augmenter la séquestration carbone en intégrant « *pleinement les enjeux environnementaux* »; la création de nouvelles zones d'activités est pourtant généralement émettrice de carbone. Pour réduire leurs incidences environnementales, ces zones devraient être conditionnées à une limitation stricte aux besoins, à la priorisation des zones existantes, à une cohérence urbanisme-transports ou facilités d'accès qui limite les déplacements,... De plus comme déjà évoqué, le PLUi en cours d'élaboration est susceptible en fonction de son contenu d'aller à l'encontre de l'ensemble des objectifs de réduction (de consommation énergétique, d'émission de GES...). Le plan d'actions manque aussi de transversalité. Par exemple, la préservation des zones humides, essentielle à l'atténuation du changement climatique mais aussi à la préservation de la biodiversité, à la lutte contre les inondations... est évoquée dans la fiche 5.2.2 relative à la préservation de la biodiversité à travers une sensibilisation, mais aurait pu être affirmée de façon plus précise dans la fiche destinée aux documents d'urbanisme, en demandant de les identifier et de les préserver strictement.

Il en va de même de l'ensemble des thématiques du plan d'action, dont le caractère opérationnel nécessite d'être renforcé : en y portant des actions localisées par exemple en matière d'EnRr, en identifiant les lieux d'implantation d'aires de covoiturage... mais aussi en précisant leur coût et si elles sont ou non financées.

La MRAe rappelle que l'atteinte des objectifs du plan est également liée à l'implication de l'ensemble des acteurs du territoire. Le dossier indique que la majeure partie des actions sont pilotées et réalisées par Terres des Confluences seule (57 %), 30 % des actions sont pilotées par elle mais sont co-portées avec des structures partenaires. 9 % des actions sont pilotées par une autre structure en appui avec la communauté de communes, 4 % des actions sont portées par des partenaires seuls. Mais si les acteurs du territoire sont ponctuellement cités sur leurs champs d'intervention, le dossier ne comporte ni vision d'ensemble de ces acteurs ni engagement précis de leur part.

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 par des mesures plus précises ainsi que par une prise en compte transversale des enjeux. Elle recommande aussi de préciser les coûts à la charge de la collectivité ou d'autres acteurs.

4.2 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.

La justification des choix s'appuie sur une analyse succincte de la contribution du plan d'actions à l'atteinte des objectifs stratégiques, ce que la MRAe relève favorablement. Elle ne comporte pas de bilan du précédent PCET ; ce qui aurait été nécessaire pour apprécier l'efficacité de stratégies et mesures précédentes, permettant aussi de questionner la réussite future des actions envisagées.

La justification des choix mériterait d'être argumentée : des actions évaluées comme atteignables (en vert dans le tableau p.74 et ss) sont néanmoins soumises à d'importantes conditions : de mise en œuvre restant à préciser, de financement... Des objectifs sont qualifiés de plus difficiles à atteindre, car conditionnés à la réalisation d'actions plus concrètes ou de choix des entreprises, dans les secteurs agricoles et industriels par exemple. Aucune quantification n'est faite sur les grands axes du plan d'action, l'analyse se limitant à indiquer si l'action programmée va dans le sens de l'objectif et si elle a plus ou moins de chance de se réaliser. La synthèse conclut sans véritable démonstration que le programme d'action permet d'atteindre les objectifs fixés.

Or l'atteinte de ces 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, d'autant que les trajectoires intermédiaires (à échéance du PCAET et à mi-parcours) ne sont pas précisées.

L'analyse des incidences est restituée sous la forme d'une grille d'analyse par axe stratégique du PCAET et font l'objet d'une cotation par incidence environnementale.

En l'absence de projet localisé, l'analyse des incidences est uniquement théorique, et se conclut par des mesures relevant de la démarche « éviter, réduire, compenser » (ERC) très générales. Par exemple, sur l'axe 2 relatif au développement des EnRr, les points de vigilance résident dans les impacts potentiels sur la biodiversité et les paysages, et les mesures ERC consistent à demander la prise en compte de ces enjeux dans les schémas de développement à venir... comme invite à le faire la réglementation. Seuls les grands objectifs ont été analysés : aussi certains impacts potentiels n'ont pas été identifiés comme par exemple les émissions de polluants générés par l'utilisation du bois-énergie. Aussi sur ces sujets les mesures ERC n'ont pas été déclinées.

De plus faute de précision des actions, les risques d'incidences ne peuvent pas être analysés et guider par exemple la localisation de projets EnRr.

Aussi les mesures ERC portent sur un nombre de points très limités, et sont imprécises dans leur contenu. Par exemple, la mesure tendant à la « prise en compte du PCAET par le PLUi-H » est trop générale pour influencer une prise en compte transversale, dans la gestion de l'eau comme dans la lutte contre le ruissellement ou les inondations, dans la préservation d'éléments clés de biodiversité comme dans la manière de repenser l'urbanisation pour réduire les déplacements, etc.

L'analyse de l'articulation avec les plans et programmes de niveau supérieur liste les grands objectifs des documents pertinents : SNBC, projet de schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire (SRADDET) Occitanie, schéma régional air énergie climat (SRCE), plan de gestion du risque inondation, etc. En l'absence de SCoT, la compatibilité avec les documents relatifs à la gestion de l'eau (SDAGE, SAGE) doit également être analysée.

L'analyse se limite à comparer les grands objectifs portés par ces documents et ceux du PCAET pour en conclure que le PCAET est compatible avec ces documents, sans entrer dans le détail des mesures pertinentes. Le projet de SRADDET prévoit par exemple de prévoir les conditions d'une diminution significative de la consommation énergétique finale (- 20 % pour les bâtiments et - 40 % pour les transports d'ici 2040), (règle n°19), d'identifier les espaces susceptibles d'accueillir les EnRr en priorisant les toitures, les espaces artificialisés

et les milieux dégradés (règle n°20), etc : ces objectifs doivent être suffisamment traduits au niveau du PCAET pour être ultérieurement repris dans les plans locaux d'urbanisme.

Par ailleurs, l'analyse de l'articulation de la stratégie du PCAET avec les autres plans et programmes souffre du manque de chiffrage des objectifs atteignables grâce au programme d'actions, comme déjà évoqué. Par exemple, la démonstration de l'articulation avec la stratégie nationale bas carbone (SNBC) se limite à montrer que les actions choisies vont dans le sens d'une transition énergétique, sans montrer comment se situe réellement le territoire par rapport à la trajectoire nationale.

La MRAe recommande de compléter l'évaluation environnementale en procédant à un bilan précis du précédent PCET, en analysant secteur par secteur les écarts par rapport aux objectifs en matière d'économie d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre, de l'intégrer au dossier et de montrer en quoi ils ont été pris en compte pour l'élaboration du PCAET. Elle recommande de quantifier 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 pour montrer sur quelle trajectoire se situe le territoire.

Elle recommande de compléter l'analyse des incidences environnementales par l'ensemble des actions susceptibles d'incidences sur l'environnement, et de préciser le contenu de la démarche ERC.

MRAe recommande de compléter l'analyse de l'articulation avec les objectifs nationaux et locaux après avoir caractérisé et chiffré la trajectoire attendue pour le territoire, et non pas seulement la trajectoire souhaitée.

Les indicateurs de suivi des incidences du plan sur l'environnement, prévu dans le cadre de l'art. R.122-20 du code de l'environnement doivent 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 Terres de Confluences a été intégré dans le tableau de bord général de suivi du PCAET, qui suit les huit axes stratégiques au moyen de 54 indicateurs. Des objectifs sont fixés, permettant de mesurer le degré d'atteinte de l'ambition fixée, et sont complétés par des questions évaluatives qui réinterrogent les choix du PCAET ; par exemple : « *Les actions mises en œuvre sont-elles efficaces et efficientes ? Les moyens et ressources sont-ils adaptés aux ambitions et objectifs du PCAET ? ...* ».

Les indicateurs ne sont pas dotés d'état initial permettant de les comparer dans le temps et de déclencher d'éventuelles mesures, comme la « *part des cours d'eau en bon état écologique en %* ». Il est rappelé que cette initialisation doit être réalisée avant la mise en œuvre du plan, pour faciliter le bilan qui devra être fait à mi-parcours. Globalement le suivi spécifique à l'évaluation environnementale, notamment aux risques d'incidences qui ont été identifiés, n'apparaît pas clairement dans le dispositif.

La MRAe recommande de reprendre le mécanisme de suivi du plan sur l'environnement à l'aune des précédentes recommandations. Elle recommande d'assortir ces indicateurs d'état initial et éventuellement d'objectifs, en lien avec les risques d'incidences issus de l'évaluation environnementale, afin de pouvoir réajuster éventuellement les actions à l'occasion du bilan à mi-parcours.