



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale  
de la région Occitanie  
sur le plan climat air énergie territorial (PCAET)  
de Perpignan Méditerranée Métropole (66)**

n° saisine 2018-6956  
n° MRAe 2019AO14

Avis n°2019AO14 adopté lors de la séance du 21 février 2019 par  
la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie

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

***Pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit rendre un avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.***

***Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou document, 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 plan ou du document et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.***

Par courrier reçu le 28 novembre 2018 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et de logement (DREAL) Occitanie, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a été saisie pour avis sur le projet d'élaboration du plan climat air énergie territorial (PCAET) de la communauté urbaine de Perpignan Méditerranée Métropole (66). L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception de la saisine en DREAL.

Le présent avis contient les observations que la MRAe Occitanie, réunie le 21 février 2019, formule sur le dossier en sa qualité d'autorité environnementale. Cet avis est émis collégalement par l'ensemble des membres présents : Bernard Abrial, Georges Desclaux, Magali Gérino. La DREAL était représentée.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner.

Conformément à l'article R.122-21 du code de l'environnement, l'avis a été préparé par la DREAL avant d'être proposé à la MRAe. Pour ce faire, la DREAL a consulté l'agence régionale de santé Occitanie et le préfet des Pyrénées-Orientales le 5 décembre 2018.

## Synthèse de l'avis

Le plan climat air énergie territorial (PCAET) établi par la communauté urbaine de Perpignan Méditerranée Métropole constitue le document de référence de la mise en œuvre de la transition énergétique de ce territoire et constitue également le support d'une déclinaison des « objectifs de développement durable » tels que définis par l'organisation des nations unies.

Il fait suite à plusieurs démarches engagées par la collectivité relatives à la transition énergétique et écologique comme l'élaboration d'un plan climat énergie territorial (PCET) en 2012, l'obtention des labels « Agenda 21 local France » en 2013, ou la démarche Cit'ergie.

Ce document témoigne d'une démarche vertueuse pour porter sur le territoire les enjeux climatiques et liés à la qualité de l'air en lien avec les partenaires institutionnels et privés, et susciter un effet d'entraînement sur les politiques locales de transition énergétique et de lutte contre le changement climatique.

Ce projet de PCAET a pour ambition de placer le territoire de Perpignan Méditerranée Métropole sur une trajectoire le conduisant à devenir un territoire TEPOS (territoire à énergie positive) en 2050. Cette stratégie ambitieuse est assortie d'un programme d'actions varié.

Toutefois, il repose sur un diagnostic présentant des insuffisances et qui mériterait d'être complété en vue de constituer un socle solide à l'élaboration de la stratégie et du programme d'actions, et évaluer correctement les incidences du plan sur l'environnement. Sur la forme, la MRAe recommande notamment de s'assurer de la fiabilité et de la clarté des données présentées (méthode de calculs, incertitudes associées, sources, unités, cohérence entre les chiffres). Sur le fond, elle relève que le volet relatif aux déplacements et à la mobilité sur le territoire est insuffisamment développé, alors que ce secteur ressort comme le principal poste de consommation d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre du territoire.

L'évaluation environnementale ne permet pas de démontrer que les actions prévues permettent de placer la collectivité sur la trajectoire attendue au regard des objectifs stratégiques. La MRAe relève particulièrement le caractère limité des actions proposées en matière de transport et déplacement, qui semblent en l'état peu susceptibles d'infléchir les dynamiques actuelles et leurs effets négatifs en matière d'émissions de gaz à effet de serre et de qualité de l'air.

Les objectifs très ambitieux de développement des énergies renouvelables devraient être examinés à l'aune des sensibilités naturalistes et paysagères en vue de démontrer leur faisabilité.

La MRAe recommande également que le programme d'actions soit renforcé par des objectifs quantitatifs en matière de réduction de la consommation d'espace, à décliner dans le futur PLUi-D.

Elle recommande enfin de traduire dans les fiches-action l'ensemble des recommandations du rapport environnemental visant à prévenir les incidences négatives des actions sur les différentes sensibilités environnementales.

S'agissant d'un document ayant vocation à agir sur le long terme, la MRAe souligne toute l'importance du dispositif de suivi et d'évaluation du PCAET qui devra permettre de mesurer et d'évaluer l'efficacité des actions, de les préciser et au besoin, de les réorienter et les compléter.

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 urbaine de Perpignan Méditerranée Métropole 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 MRAe ainsi que sur celui de la DREAL Occitanie.

Il est rappelé qu'en application de l'article L122-9 du code de l'environnement la collectivité compétente doit, 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 Perpignan Méditerranée Métropole

La communauté urbaine de Perpignan Méditerranée Métropole (PMM) réunit 36 communes du département des Pyrénées-Orientales dont le chef-lieu Perpignan (voir figure 2), constituant un territoire d'une superficie de 64 655 ha peuplé de 264 105 habitants (source INSEE 2015).

Ce territoire constitue une interface entre terre et mer et s'étend au sein de la plaine du Roussillon depuis la façade littorale méditerranéenne, très ouverte à la fréquentation touristique, jusqu'aux contreforts des massifs des Corbières et des Fenouillèdes. Il se situe en outre sur l'axe de communication transfrontalier entre Barcelone d'une part et Toulouse et Montpellier d'autre part (voir figure 1).



Figure 1 : localisation de la communauté urbaine à l'échelle régionale (carte extraite du PCAET – page 14)

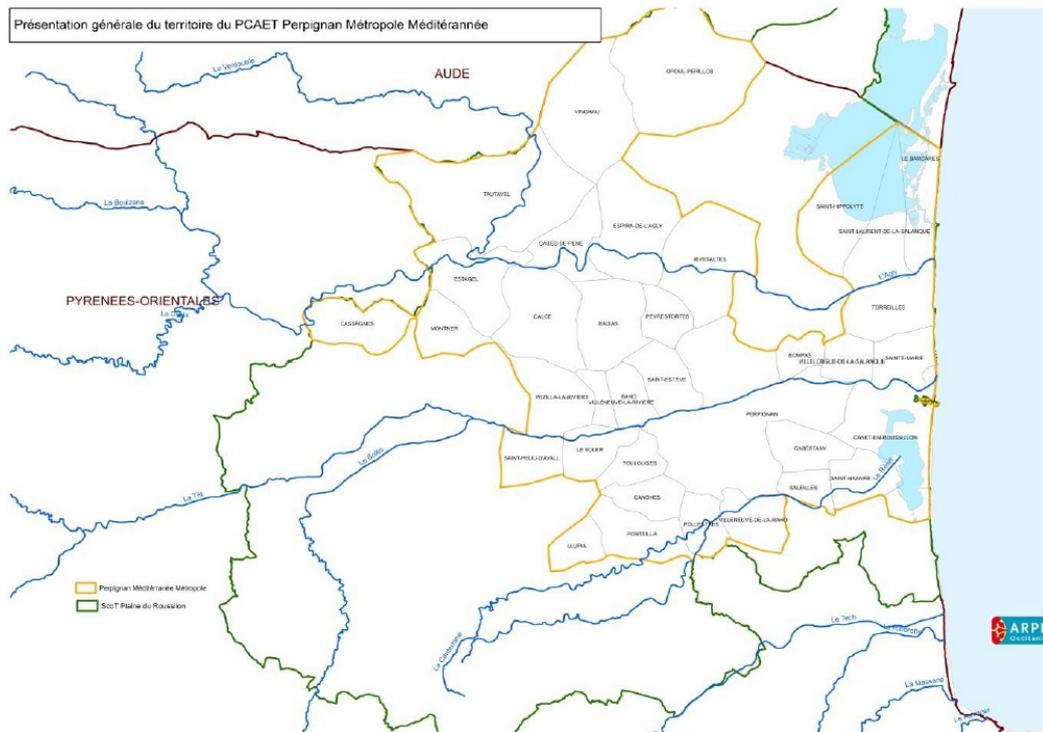


Figure 2 : carte du territoire de la communauté urbaine (extraite du PCAET – page 351)

Le territoire se caractérise par un climat méditerranéen présentant un fort ensoleillement de l'ordre de 2 534 heures par an et par des vents dominants soufflant en moyenne 146,7 jours par an.

Il se constitue principalement de terres agricoles (34 267 ha soit 53 %<sup>1</sup>) et d'espaces naturels (20 043 ha soit 31%). Les espaces artificialisés représentent 10 345 ha soit 16 % de la superficie du territoire mais s'étendent au détriment des espaces naturels et agricoles (cette extension a été de l'ordre de 496 ha entre 1990 et 2012 – voir page 97).

Il possède plusieurs milieux naturels (massifs boisés, zones lagunaires et littorales, zones humides, réseau hydrographique...) d'intérêt, concernés par des périmètres d'inventaires, de gestion et/ou de protection naturalistes (zone naturelle d'intérêt faunistique et floristique, sites Natura 2000, arrêté de protection de biotope...) et constituant de fait des éléments de la trame verte et bleue<sup>2</sup>. Le territoire dispose en outre d'une façade littorale de près de 22 km particulièrement vulnérable à l'érosion et à la submersion marine.

Le diagnostic (page 48) montre qu'en 2013, le transport routier (très majoritairement en véhicule individuel) et le secteur du bâtiment sont responsables de près de 93 % de la consommation énergétique du territoire, estimée à 5 104 gigawatt-heure (GWh). La production totale d'énergie renouvelable (EnR) de 765 GWh<sup>3</sup> représente 15 % de ce qui est consommé (page 62).

Les émissions de gaz à effet de serre (GES) du territoire de PMM sont estimées à 1 378 000 tonnes équivalent-CO<sub>2</sub> (teqCO<sub>2</sub>) par an (soit 5,217 teqCO<sub>2</sub> par an et par habitant),

<sup>1</sup> Chiffres 2012 selon la répartition de l'occupation du sol (Corinne Land Cover) présentée page 374.

<sup>2</sup> La trame verte et bleue est un réseau formé de continuités écologiques terrestres et aquatiques identifiées par les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) ainsi que par les documents de planification de l'État et des collectivités territoriales. Elle contribue à l'amélioration de l'état de conservation des habitats naturels et des espèces et au bon état écologique des masses d'eau. Les continuités écologiques constituant la Trame verte et bleue comprennent des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques (articles L.371-1 et R.371-19 du code de l'environnement)

<sup>3</sup> Cette production est issue en premier de l'éolien (39%), suivi de l'exploitation des déchets (30%) et la biomasse (25%)

majoritairement issues des transports (51 % des émissions) ; viennent ensuite le résidentiel et tertiaire (25 %) et le secteur agricole (21 %).

En ce qui concerne la qualité de l'air, le diagnostic évoque des seuils réglementaires dépassés sur plusieurs polluants à effets sanitaires, comme l'ozone, le dioxyde d'azote ou les particules fines, en particulier dans les zones de proximité du trafic routier (voir page 104).

Enfin, le territoire apparaît vulnérable au changement climatique (page 153) eu égard à la vulnérabilité de l'ensemble de ses composantes (agriculture, biodiversité, eau, milieu urbain, industrie...) face aux facteurs suivants : sécheresse, canicule, inondations, surconsommation d'eau et retrait-gonflement des argiles. Les projections sur les évolutions de la température sur le territoire montre une poursuite du réchauffement annuel jusqu'aux années 2050 de l'ordre de +1 à +2 °C et de +2 à +5 °C à l'horizon 2100 selon les trajectoires d'émissions de gaz à effet de serre (page 127).

La démarche d'élaboration du PCAET de Perpignan Méditerranée Métropole a été initiée en juin 2017 et a fait l'objet d'une délibération du conseil communautaire le 22 octobre 2018. La collectivité s'est précédemment engagée dans plusieurs démarches relatives à la transition énergétique et écologique : élaboration d'un plan climat énergie territorial (PCET) en 2012, obtention des labels « Agenda 21 local France » en 2013, démarche Cit'ergie... L'élaboration du PCAET a été également le support d'une déclinaison des objectifs de développement durable<sup>4</sup>.

La collectivité ambitionne de devenir un territoire à énergie positive d'ici 2050. Elle organise pour cela sa stratégie autour de 4 axes déclinés en 60 actions.

### **III. Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAE**

Compte tenu des caractéristiques du territoire et de la portée du projet de PCAET, la MRAE estime que les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte dans les différents éléments du projet de PCAET sont :

- la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la réduction de la consommation d'énergie ;
- le développement des énergies renouvelables et de récupération, en veillant à la préservation des enjeux naturalistes et paysagers du territoire ;
- la réduction de la pollution atmosphérique et des risques sanitaires associés ;
- l'adaptation au changement climatique et la limitation de ses effets sur la santé humaine.

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

#### **IV.1. Caractère complet du rapport environnemental**

Le rapport environnemental présenté à partir de la page 338 du document, aborde formellement l'ensemble des éléments listés à l'article R122-20 du code de l'environnement.

Toutefois dans son contenu, le rapport et les pièces du PCAET appellent les observations détaillées ci-après.

<sup>4</sup> Les « objectifs de développement durable » (ODD) représentent une feuille de route sur le développement durable établie par l'organisation des nations unies – ONU : « *ils sont un appel à l'action de tous les pays – pauvres, riches et à revenu intermédiaire – afin de promouvoir la prospérité tout en protégeant la planète. Ils reconnaissent que mettre fin à la pauvreté doit aller de pair avec des stratégies qui développent la croissance économique et répondent à une série de besoins sociaux, notamment l'éducation, la santé, la protection sociale et les possibilités d'emploi, tout en luttant contre le changement climatique et la protection de l'environnement* » (source : <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/>)

## IV.2. Forme générale des documents du PCAET et résumé non technique

Le dossier transmis par la communauté urbaine de Perpignan Méditerranée Métropole revêt la forme d'un document unique intitulé « Programme ODD – Objectifs de développement durable – PMM – PCAET » daté du 27 novembre 2018 et contenant :

- un diagnostic Air-Energie-Climat ;
- un chapitre présentant un scénario tendanciel, un scénario « Territoire à Énergie Positive – TEPOS » et concluant sur la stratégie retenue par PMM ;
- un programme d'actions ;
- une « évaluation environnementale stratégique » dotée d'un état initial de l'environnement.

Le résumé non technique est présenté en page 340 du document, au début du volet consacré à l'évaluation environnementale stratégique du PCAET, ce qui ne facilite pas son appropriation par le public. Par ailleurs, il ne résume pas l'ensemble des éléments constitutifs du PCAET, notamment le diagnostic Air-Energie-Climat et le plan d'actions, ce qui ne permet pas d'avoir une appropriation globale du document.

**La MRAe rappelle que le résumé non technique constitue un document essentiel pour la bonne appropriation de l'évaluation environnementale par le public.**

**Elle recommande par conséquent d'en faire un document indépendant du rapport environnemental pour faciliter son accessibilité. Elle recommande également de le compléter avec un récapitulatif des éléments du diagnostic du PCAET, qui participent pleinement à l'analyse de l'état initial de l'environnement, ainsi qu'avec la liste des actions prévues dans le plan d'actions.**

## IV.3. Qualité du diagnostic et de l'état initial de l'environnement

Le diagnostic Air-Energie-Climat, présenté page 43, contient la plupart des éléments attendus au titre de l'article R.229-51 du code de l'environnement. Ce chapitre est illustré et facilement appropriable. Néanmoins, il présente des insuffisances qui nuisent à la qualité générale du document et mériterait d'être complété en vue de constituer un socle solide à l'élaboration de la stratégie et du programme d'actions, et évaluer correctement les incidences du plan sur l'environnement.

La MRAe relève en premier lieu que certains chiffres évoqués dans le document mériteraient d'être fiabilisés et davantage étayés. A titre d'exemple, il serait opportun de préciser la période de référence pour le calcul des consommations énergétiques (annuelle ?). Il en va de même pour la méthode de calcul des émissions de gaz à effet de serre (GES) présentées pages 86 et 87 qui doit, en outre, préciser les incertitudes associées et les sources.

De plus, des incohérences entre différentes valeurs chiffrées ont été identifiées au sein même du document (ex : émissions de GES du territoire qui varient entre la page 86, 100 et 469, calcul de pourcentage page 100).

La MRAe relève également l'absence d'une analyse détaillée des potentiels de développement des énergies renouvelables sur le territoire ainsi que du potentiel de réduction de la consommation d'énergie, des émissions de GES et des polluants atmosphériques. Cette analyse est pourtant requise par l'article R.229-51 du code de l'environnement.

**La MRAe recommande de fiabiliser le diagnostic en détaillant les chiffres présentés, leurs unités ainsi que leurs méthodes de calcul et les incertitudes associées.**

**Elle recommande également de s'assurer de la cohérence des chiffres sur l'ensemble du document pour la bonne compréhension du public.**

**Elle rappelle enfin l'exigence réglementaire consistant à compléter le diagnostic par une analyse des potentiels de réduction de la consommation énergétique finale du territoire, des émissions de CO<sub>2</sub> et des polluants atmosphériques.**

Bien que le secteur des transports ressorte, de loin, comme le principal poste de consommation d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre du territoire, le diagnostic et l'état initial de l'environnement sont particulièrement succincts sur le sujet. La collectivité est soumise à l'obligation de produire un plan de déplacements urbains (PDU), mais le dossier n'évoque ni le PDU approuvé en 2007 ni sa révision engagée en 2013 et qui doit trouver sa transcription dans un prochain plan local d'urbanisme intercommunal en cours d'élaboration.

L'estimation de la contribution du secteur des transports à la consommation d'énergie et aux émissions de gaz à effet de serre repose sur la quantité de carburants livrée dans le département en 2015 (p. 57), indicateur dont la pertinence doit être démontrée pour un territoire qui présente un fort trafic de transit.

Le diagnostic n'apporte pas d'information sur la part respective des déplacements locaux et de transit sur le bilan énergétique du territoire. Il semble indispensable de se référer ou de réaliser une étude plus complète sur les déplacements et le transport au sein du territoire, permettant d'avoir notamment une représentation précise des trafics dus aux déplacements individuels (ex : trajet domicile-travail) ou aux transports de marchandises et incluant les différents modes de transport (ferroviaire, aéroportuaire, maritime), en vue d'identifier les leviers prioritaires à prendre en compte dans le programme d'actions.

La MRAe estime par ailleurs que le secteur touristique pourrait être évoqué distinctement dans le diagnostic (au même titre que l'agriculture ou l'industrie) étant donné l'importance du secteur pour l'économie du territoire et le fait que la communauté urbaine de Perpignan Méditerranée Métropole est compétente pour le développement touristique.

**La MRAe recommande de compléter significativement le diagnostic sur la thématique des déplacements, en vue de dégager les leviers à prendre en compte dans la stratégie et le programme d'actions. Elle recommande d'affiner l'estimation de la part des transports dans la consommation énergétique, les émissions de GES et des polluants atmosphériques et d'adapter la méthodologie retenue à la prise en compte du trafic de transit<sup>5</sup>. Elle recommande également que l'impact touristique fasse l'objet d'un développement à part entière dans le document.**

L'analyse de la séquestration de carbone (page 88) est intéressante et bien documentée. Elle est évaluée à 143 400 teqCO<sub>2</sub>/an (tonnes équivalent CO<sub>2</sub> par an) soit environ 10 % des émissions de GES sur le territoire (1 378 000 teq CO<sub>2</sub><sup>6</sup>).

Elle comprend notamment un calcul du potentiel de séquestration carbone perdu par le changement d'affectation des sols, qui représente une incidence importante sur le territoire.

Le sujet de la vulnérabilité du territoire et de l'adaptation au changement climatique est présenté page 120 au travers d'une étude de vulnérabilité relativement complète qui s'appuie en partie sur des études déjà existantes.

Certaines données pourraient toutefois être actualisées quand elles sont disponibles, comme les données de pluviométrie (page 124) qui s'arrêtent en 2004 alors qu'elles sont disponibles jusqu'en 2017<sup>7</sup>.

Par ailleurs, il serait opportun de compléter ce chapitre par le traitement :

<sup>5</sup> Déplacements trouvant leur origine et leur destination en dehors du territoire de la collectivité, y compris vers et depuis l'Espagne.

<sup>6</sup> À noter que comme cela est précisé au début du chapitre IV.3, des incohérences entre les chiffres évoqués sont présentes tout au long du document. Ainsi, les émissions de GES sur le territoire sont estimées à 1 378 000 teqCO<sub>2</sub> (page 86), à 821 000 teqCO<sub>2</sub> (page 100) ou encore à 843 530 teqCO<sub>2</sub> si on considère que « la séquestration nette de carbone représente 17 % des émissions totales de GES » (page 100).

<sup>7</sup> Source : ClimatHD

- sur le volet « santé », des risques sanitaires liées aux maladies allergènes et aux maladies à vecteurs ;
- de la vulnérabilité de la biodiversité forestière au changement climatique, en sus du risque feu de forêt.

La présentation de la vulnérabilité du territoire face au changement climatique fait apparaître PMM comme un territoire très vulnérable eu égard à l'ensemble des domaines étudiés (page 153).

**La MRAe recommande de compléter le volet sur la vulnérabilité du territoire au changement climatique par une analyse des risques sanitaires liées aux maladies allergènes et aux maladies à vecteurs ainsi qu'une analyse relative à la vulnérabilité de la biodiversité forestière.**

#### **IV.4. Analyse de la stratégie et du programme d'actions**

La stratégie de la communauté urbaine de PMM, présentée page 209 repose sur 4 orientations :

- préparer l'avenir avec l'aménagement durable ;
- valoriser le territoire catalan et ses habitants ;
- être pionnier sur les enjeux environnementaux méditerranéens ;
- accompagner le changement durable.

Ces orientations sont ensuite déclinées en 15 axes stratégiques au sein desquels s'inscrivent les 60 actions du plan d'actions.

Il est précisé que la communauté urbaine souhaite s'inscrire dans le scénario TEPOS (territoire à énergie positive). Le cadre général est bien introduit avec la présentation des textes internationaux, du cadre législatif français et des différents scénarii repères (scénario tendanciel, scénario TEPOS...). Le choix final retenu par la communauté urbaine n'est toutefois pas traduit de façon suffisamment explicite. Il serait opportun que le document précise la stratégie territoriale retenue, présentée page 222, notamment en présentant les objectifs chiffrés (développement des Enr, réduction des émissions de GES...) et déclinés à différents horizons temporels.

**La MRAe recommande d'afficher plus clairement les objectifs stratégiques retenus par la collectivité et leur déclinaison à différents horizons temporels.**

Par ailleurs, la MRAe relève que ce chapitre contient une évaluation des actions du plan climat énergie territorial (PCET) 2012-2018 (page 210) qui a précédé le présent projet de PCAET, ce qui est positif.

Elle note que la communauté urbaine est engagée dans plusieurs autres démarches relatives à la transition écologique et énergétique en sus de la réalisation du PCAET (Agenda 21, label Cit'ergie...). Il serait opportun que le document établisse un bilan de ces différentes démarches entreprises par la collectivité et présente les enseignements (méthodologie, données, partenariats, limites...) à capitaliser pour la réalisation du présent PCAET.

**La MRAe recommande de réaliser un bilan de l'ensemble des démarches entreprises par la collectivité en matière de transition énergétique et d'en tirer des enseignements, à capitaliser dans la cadre de la réalisation du présent PCAET.**

Le programme d'actions du PCAET de Perpignan Méditerranée Métropole est constitué d'un panel de 60 actions variées, qui dépassent les seuls objectifs du PCAET pour intégrer également des actions relatives à la déclinaison des objectifs du développement durable. Toutefois, il n'est pas évident de faire la différence entre les actions qui relèvent directement du PCAET de celles qui répondent à d'autres objectifs de développement durable. Par ailleurs, le rapport de présentation ne permet pas de comprendre comment le programme d'actions répond aux enjeux identifiés dans le diagnostic et repris dans la stratégie.

Les fiches-actions présentées de la page 233 à 295 sont claires et bien structurées. Elles sont complétées par un « plan d'actions partenarial » comprenant les engagements des communes de Perpignan Méditerranée Métropole, les engagements des acteurs économiques et enfin les engagements des partenaires privés et publics présents au forum de la transition énergétique du 14 juin 2018 (services de l'État, CCI, associations...).

Les fiches-actions présentent en général les pilotes identifiés (élus, services et agents), les financements dédiés, les partenaires, un planning et enfin à des indicateurs de suivi.

Le plan d'actions met ainsi en évidence un travail partenarial au sein des services de PMM mais également entre les collectivités et les différents partenaires publics et privés.

Toutefois, la MRAe s'interroge sur la faisabilité de plusieurs actions. A titre d'exemple, la MRAe relève que certaines de ces actions :

- semblent dépasser largement la compétence de PMM et des acteurs du territoire (ex : action n°14 relative au développement de l'activité de Perpignan Saint Charles conteneur terminal – page 247) ;
- ne présentent pas de financement ce qui peut remettre en cause leur réalisation effective (ex : action n° 33 relative à l'amélioration de la performance des systèmes d'eau et d'assainissement – page 267).

Par ailleurs, la MRAe constate que certaines actions intéressantes mériteraient d'être précisées et encadrées par des objectifs chiffrés (ex : action n°3 relative à la limitation de l'étalement urbain – page 235).

Enfin, en ce qui concerne l'action n°10 relativement à la lutte contre l'érosion du trait de côte et la submersion marine, la MRAe informe que cette action pourrait faire utilement référence à la stratégie régionale de la gestion intégrée du trait de côte datée du 1<sup>er</sup> juillet 2018

**La MRAe recommande :**

- de préciser, partout où cela est possible, les fiches-action en matière de financement et de délai de mise en œuvre ;
- de mettre en évidence les actions qui répondent aux objectifs du PCAET (en les distinguant de celles qui répondent aux ODD) ;
- d'explicitier le lien entre les enjeux identifiés dans le diagnostic, la stratégie retenue et la manière dont le programme d'actions y répond.

#### **IV.5. Qualité de la démarche d'évaluation environnementale**

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 tout en vérifiant qu'elles prennent en compte les enjeux environnementaux et leurs éventuelles interactions.

La hiérarchisation des enjeux environnementaux est mentionnée dans un tableau récapitulatif (page 398 à 400) qui affecte un niveau de priorité et d'importance faible, moyen ou fort à chaque thématique au regard du territoire et de la portée du PCAET.

L'exposé des effets notables du PCAET sur l'environnement (page 422) présente, au moyen d'un tableau, la nature des impacts (neutre, positif) de chaque axe stratégique vis-à-vis des thématiques environnementales. Il propose également des points de vigilance permettant de mettre en exergue le risque de contradiction vis-à-vis des actions entreprises pour favoriser / préserver les enjeux environnementaux (ex : favoriser le développement des parcs éoliens et préserver le paysage, permettre l'installation de parcs photovoltaïques au sol et limiter la consommation d'espaces naturels et agricoles).

Un récapitulatif des mesures préconisées pour éviter ou réduire ces incidences est proposé page 456, ce qui procède d'une bonne méthodologie.

Néanmoins, la MRAe s'interroge sur la bonne prise en compte de ces recommandations dans les engagements de la communauté urbaine et plus précisément dans les fiches actions. Cette prise

en compte est indispensable pour garantir la bonne mise en œuvre de ces précautions, ce qui ne semble pas être systématiquement le cas pour toutes les mesures préconisées.

**La MRAe recommande que l'ensemble des recommandations identifiées dans le rapport environnemental soit décliné dans les différentes fiches action.**

Par ailleurs, la MRAe relève que l'évaluation environnementale ne comprend aucune quantification des effets attendus de la mise en œuvre du plan d'actions sur les principales thématiques environnementales concernées par le PCAET : consommation d'énergie, émissions de GES, qualité de l'air, développement du stockage carbone et développement des énergies renouvelables.

**La MRAe recommande fortement que l'évaluation environnementale soit complétée par une quantification des effets attendus du programme d'actions en matière de réduction des émissions de GES et de consommation d'énergie, aux différentes échéances de mise en œuvre du plan. Une telle analyse doit permettre d'évaluer que le programme d'actions place la collectivité sur une trajectoire compatible avec la stratégie adoptée, mais aussi d'aider à identifier les gains en comparaison avec le scénario tendanciel en absence de PCAET.**

#### **IV.6. Analyse de l'articulation avec les plans et programmes de niveau supérieur**

Le document présente, page 401, l'articulation de la stratégie avec les plans et programmes. Il est à noter que l'analyse ne se limite pas aux seuls plans et stratégie avec lesquels le PCAET a des relations réglementaires mais prend également en compte d'autres plans et programmes susceptibles d'interagir avec ses objectifs.

La MRAe informe que le schéma régional climat air énergie (SRCAE) de l'ex-région Languedoc-Roussillon ne peut être évoqué d'un point de vue de la compatibilité réglementaire, étant donné que ce dernier été annulé par la cour administrative de Marseille, par arrêt en date du 10 novembre 2018.

#### **IV.7. Dispositif de suivi**

Le dispositif de suivi environnemental (page 460) repose sur une série d'indicateurs variés sur les différentes thématiques environnementales et rattachés à chaque fiche action, suffisamment variés pour assurer le suivi du PCAET. Toutefois la méthode de renseignement des indicateurs et leur valeur initiale devraient être renseignée.

**La MRAe recommande de doter l'ensemble des indicateurs chiffrés d'une valeur initiale définie, qui devrait être aussi proche que possible de la date d'adoption du PCAET afin de servir de base au suivi-évaluation du plan. Elle recommande également de préciser la méthodologie de renseignement et d'analyse des indicateurs de suivi du plan.**

### **V. Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PCAET**

#### **V.1. La réduction des émissions de gaz à effet de serre et de la consommation d'énergie**

##### **V.1.a) La maîtrise de la consommation d'espace**

La consommation d'espace constitue un facteur clé des évolutions du territoire en matière d'énergie et de climat. Elle contribue fortement à l'évolution des comportements en termes de déplacements, mais aussi de formes urbaines, et donc d'émission de GES, de polluants et de consommation d'énergie.

L'évaluation environnementale évoque le risque d'incidences négatives de la consommation d'espace uniquement au travers des aménagements liés à la mobilité : construction d'aires de covoiturage, de pistes cyclables et piétonnes.

L'action n°3 (page 235) propose une limitation de l'étalement urbain et de la consommation d'espaces dans le futur plan local d'urbanisme intercommunal valant plan de déplacements urbains (PLUi-D) du territoire, mais l'objectif reste vague en l'absence de diagnostic précis sur la question.

**La MRAe recommande de compléter le programme d'actions par des objectifs quantitatifs en matière de réduction de la consommation d'espace et des objectifs d'évolution des formes urbaines, qui devront être déclinés ultérieurement dans le futur PLUi-D.**

#### ***V.1.b) Les déplacements***

Comme mentionné dans la partie IV.3 du présent avis, le volet « transport » du diagnostic Air-Energie-Climat est insuffisamment détaillé et sourcé.

De fait, les effets des déplacements sur la qualité de l'air, les émissions de GES et la consommation d'énergie ne sont pas suffisamment identifiés et évalués dans le PCAET.

Le programme d'actions comporte 4 actions sur la thématique (actions 5, 6, 7 et 8), qui semblent toutefois d'ampleur limitée et manquent de précisions au regard de l'importance que revêt le secteur des transports sur le territoire. Le PCAET semble en l'état peu susceptible d'infléchir significativement les dynamiques en matière de transport et déplacement, qui ont pourtant des effets négatifs sur l'environnement et la santé humaine.

**La MRAe recommande de fournir une étude des déplacements sur le territoire du PCAET et de renforcer la stratégie, le plan d'actions et l'évaluation environnementale (notamment les mesures ERC) au regard des enseignements de cette étude.**

#### ***V.1.c) La maîtrise de la consommation d'énergie et le développement des énergies renouvelables***

La MRAe note en premier lieu que la stratégie TEPOS prévoit notamment que la production d'énergie renouvelable passe de 765 GWh en 2015 à 1 785 GWh en 2030 puis 3 346 GWh en 2050 (page 187). A titre d'exemple, cela impliquerait de produire 887 GWh via la filière éolienne, soit « environ 300 mâts supplémentaires, implantés sur terre ou en mer » (page 188). La production photovoltaïque devrait également être multipliée par 22.

Le programme d'action comporte plusieurs actions portant sur la transition énergétique (actions n°21 à 30). Ces actions apparaissent en soit suffisamment détaillées et opportunes mais leur portée semblent en deçà des objectifs mentionnés ci-dessus.

La MRAe relève par ailleurs plusieurs points de vigilance dans l'évaluation environnementale stratégique posant la problématique de l'adéquation entre la production des énergies renouvelables, la consommation d'espaces, ou encore la préservation des paysages. Des mesures sont ainsi nécessaires pour éviter que le développement des énergies renouvelables se fassent au détriment de la préservation des enjeux naturels et paysagers.

A titre d'exemple, le document évoque, page 64, la possibilité de proscrire l'installation d'unités photovoltaïque au sol sur les espaces naturels et agricoles. Cette possibilité ne semble pas avoir été reprise dans le programme d'actions.

À la lecture de ces éléments, la MRAe s'interroge sur la faisabilité de l'atteinte des objectifs TEPOS au regard des caractéristiques du territoire et de l'enjeu de préservation des sensibilités naturelles et paysagères. Elle estime opportun de démontrer d'une part la faisabilité des options retenues et, d'autre part, de s'engager formellement sur la maîtrise de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour l'installation des dispositifs de production d'énergie renouvelables, en particulier photovoltaïques.

**La MRAe recommande que le document fournisse des engagements et des objectifs chiffrés justifiant de la bonne adéquation entre la préservation des enjeux naturels, agricoles et paysagers et le développement des énergies renouvelables.**

## V.2. La qualité de l'air

En premier, la MRAe informe que l'indice ATMO qui caractérise la qualité de l'air dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, présente une évolution fluctuante et qui se dégrade sur le territoire de PMM (voir figure 3).

Indice en % du nombre de jours	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2010	2011	2012	2013	2014
Très bon à bon	74%	65%	58%	70%	64%	71%	67%	62%	63%	71%	66%
Moyen à médiocre	26%	35%	41%	29%	35%	29%	33%	38%	37%	29%	32%
Mauvais à très mauvais	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	<1 %	0%	2%

Figure 3 : Evolution de l'indice ATMO entre 2001 et 2006 puis entre 2010 et 2014 (source : Rapport d'évaluation environnementale du PDU, 2007 et Rapport environnemental, 2016). La fréquence d'apparition de l'indice « mauvais à très mauvais » est la plus importante en 2014, pour des mesures réalisées entre 2010 et 2014.

Par ailleurs, les concentrations de certains polluants (dioxyde d'azote, PM10, PM2,5, benzène) sont plus élevées à proximité des axes routiers à fort trafic. L'autoroute A9, la pénétrante nord et le tronçon Pont Arago/Boulevard des Pyrénées constituent des points noirs pour le dioxyde d'azote et les particules fines. La pollution à l'ozone concerne davantage le milieu périurbain que le milieu urbain, or le SRCAE identifie les communes de Cabestany, Canet-en-Roussillon, Perpignan, Pollestres, Rivesaltes, Saint-Estève, Sainte-Marie, Le Soler et Villeneuve-la-Rivière comme "zone sensible" à la pollution de l'air en raison des enjeux humains et écologiques.

Ainsi, compte tenu de l'augmentation du trafic qui ne peut être qu'aggravé par l'étalement urbain (hausse de 29% des déplacements entre périurbain et pôle urbain et allongement de 20% des longueurs moyennes d'un déplacement dans le périurbain<sup>8</sup>) et la croissance démographique, si les tendances actuelles se poursuivent, la pollution atmosphérique risque d'empirer pour l'agglomération de Perpignan. Les effets de l'évolution qualitative du parc de véhicules ne sont raisonnablement pas attendus avant une vingtaine d'années.

A la lecture de ces éléments démontrant l'importance de l'enjeu de l'amélioration de la qualité de l'air sur le territoire, la MRAe relève que le plan d'actions propose l'élaboration d'un plan d'amélioration de la qualité de l'air (action n°42 – page 276), qui apparaît à ce stade peu précis.

**La MRAe recommande de développer l'action n°42 relative à l'élaboration d'un plan d'amélioration de la qualité de l'air en incluant notamment des mesures et des financements adéquates à la réalisation de ce type de plan.**

## V.3. L'adaptation au changement climatique

Le diagnostic et l'état initial ont identifié de forts enjeux de vulnérabilité au changement climatique sur le territoire.

Toutefois, la MRAe relève que le plan d'actions ne traite pas de plusieurs thématiques relatives à cet enjeu environnemental à savoir :

- l'augmentation du risque incendie qui pourtant a clairement été identifié dans le diagnostic ;
- le tourisme. Ce domaine est toutefois pris en compte par les communes dans le cadre du « plan d'action partenarial ». Dans une optique de lisibilité, une fiche action dédiée au tourisme pourrait être ajoutée, permettant notamment de fournir une liste de partenaire(s) ainsi que des plannings et des indicateurs communs.

<sup>8</sup> La mobilité urbaine en France (2000-2010), 2012

– l’agriculture. Le plan d’actions prévoit en effet de promouvoir la filière bio locale et solidaire, mais aucune action ne permet de clairement répondre aux vulnérabilités identifiées dans le diagnostic pour la viticulture et les vergers.

Enfin, il sera nécessaire de veiller à la bonne prise en compte du diagnostic de vulnérabilité dans les documents d’urbanisme, les documents de gestion des risques et de gestion des ressources.

**La MRAe recommande, dans le prolongement des éléments de diagnostic avancés, de compléter le plan d’actions par des actions ciblées visant à améliorer l’adaptation et la résilience du territoire face aux conséquences du changement climatique.**

#### **V.4. Implication des acteurs du territoire et animation collective**

La gouvernance participative menée dans le cadre de l’élaboration du nouveau PCAET est présentée page 36. Les annexes contiennent en outre, page 474, la synthèse de la concertation sur les documents PCAET ainsi que les compte-rendus de comité de pilotage (page 479 et 483).

À la lecture de ces éléments, la MRAe constate que les événements évoqués, page 36, ne font pas tous l’objet de compte-rendu disponibles en annexe.

En outre, la MRAe s’interroge sur la méthode d’association du public à l’élaboration du PCAET.

**La MRAe recommande de fournir l’ensemble des compte-rendus relatifs aux rencontres évoquées dans le document.**

**Elle recommande également de préciser la manière dont le public a été associé à l’élaboration du plan ainsi que la prise en compte des éventuelles contributions de la population.**

En ce qui concerne l’animation collective, la MRAe s’interroge sur la réalisation du bilan à mi-parcours du PCAET et la manière dont le plan pourrait être enrichi de nouvelles actions d’ici 2022.

**La MRAe recommande que les modalités de gouvernance de la mise en œuvre et du suivi du PCAET soient précisées, en incluant l’association des différents acteurs du territoire afin d’initier une démarche de progrès sur le long terme.**