



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale
de la région Occitanie sur le projet de
plan climat air énergie territorial (PCAET)
de la Gascogne toulousaine (31 et 32)**

n° saisine 2018-7045
n° MRAe 2019AO23

Avis n°2019AO23 adopté lors de la séance du 21 mars 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 21 décembre 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 Gascogne toulousaine (Gers et Haute-Garonne). 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 mars 2019 à Montpellier, formule sur le dossier en sa qualité d'autorité environnementale.

Cet avis est émis collégalement par l'ensemble des membres présents : Philippe Guillard, président, Magali Gérino, Jean-Michel Soubeyroux. 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 de département le 27 décembre 2018.

Synthèse de l'avis

Le PCAET déposé par la communauté de communes de la Gascogne toulousaine a été élaboré par le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du Pays des Portes de Gascogne, comme les quatre autres communautés de communes du Pays. La communauté de communes est responsable de son PCAET et des actions sur lesquelles elle s'est engagée, le Pays assurant une fonction d'animation permettant de mobiliser les acteurs du territoire. La MRAe relève que le Pays des Portes de Gascogne est une échelle pertinente pour l'élaboration et le portage des PCAET.

La stratégie choisie est explicitée à partir d'une déclinaison de la stratégie nationale bas carbone, déclinée en objectifs à atteindre pour chaque secteur et pour le territoire intercommunal. Le coût de l'inaction contre le changement climatique est également chiffré, ce qui est intéressant.

Cependant, le diagnostic et l'état initial de l'environnement sont sur de nombreux thèmes peu précis, et insuffisamment territorialisés à l'échelle de la Gascogne toulousaine, ce qui ne permet pas d'identifier les enjeux et leviers d'actions propres à la communauté de communes. S'il est intéressant de mutualiser certains éléments du PCAET à l'échelle du Pays, il importe que ce choix ne conduise pas à gommer les spécificités et enjeux propres des différentes communautés de communes auxquels doivent répondre les programmes d'action. Le rapport environnemental identifie des éléments d'alerte et des mesures pertinents qui doivent être concrètement traduits dans le programme d'actions, afin de garantir l'application de ces propositions.

Le panel d'actions proposées atteste d'une volonté d'agir sur le changement climatique et la transition énergétique par des actions variées, notamment dans le domaine des déplacements. Cependant de nombreuses actions, en particulier relatives à l'agriculture et au développement des énergies renouvelables, nécessitent d'être précisées et amplifiées au regard du haut niveau d'ambition affiché dans la stratégie.

De manière générale, la MRAe recommande que l'évaluation environnementale soit complétée par une évaluation des gains attendus de la mise en œuvre du programme d'actions en termes d'émissions de gaz à effet de serre, de consommation d'énergie et de développement des énergies renouvelables.

Elle recommande que le programme d'actions soit complété par une action spécifique visant à améliorer la connaissance du territoire en matière d'énergie et de climat.

La MRAe rappelle toute l'importance du dispositif de suivi-évaluation du PCAET, qui doit permettre de compléter les données manquantes, évaluer l'efficacité des actions engagées et les compléter en vue du bilan à mi-parcours et des futures révisions du plan.

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 de communes de la Gascogne toulousaine (Gers et Haute-Garonne) 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.

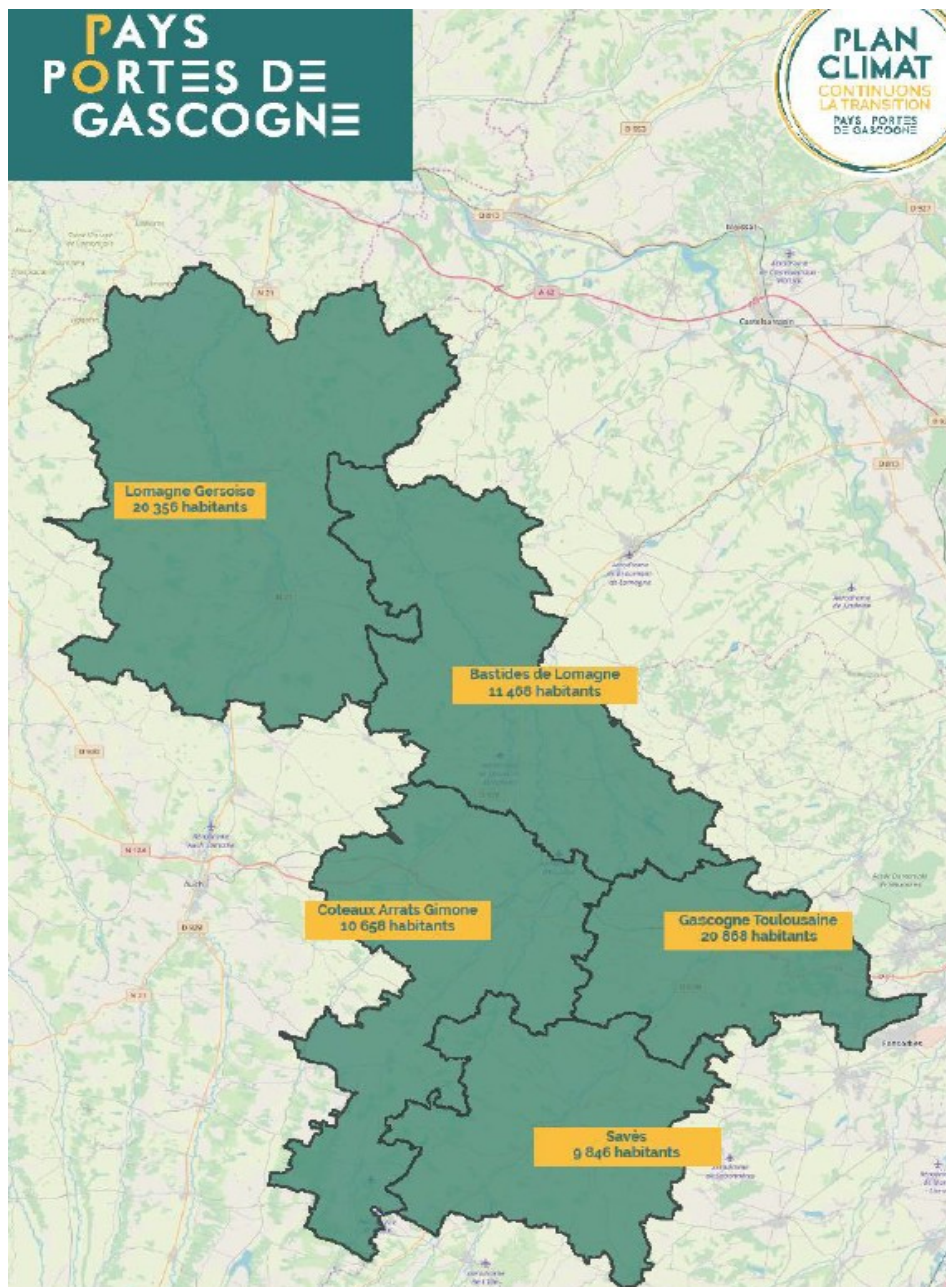
II. Présentation du contexte territorial et du projet de plan de la Gascogne toulousaine

La communauté de communes de la Gascogne toulousaine est composée de 13 communes situées à l'est du département du Gers, et d'une commune (Fontenilles) en Haute-Garonne. Reliée à l'agglomération toulousaine et à l'aéroport de Toulouse Blagnac en une vingtaine de minutes par la RN124, le territoire de 21 374 habitants en 2016 bénéficie de l'attractivité de la métropole toulousaine, ce qui s'est traduit notamment par une augmentation de population moyenne annuelle de 2,9 % entre 2011 et 2016 (source INSEE).

La communauté de communes a confié l'élaboration du PCAET au pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) Pays Portes de Gascogne, comme les 4 autres communautés de communes du pays.

Sur les 5 intercommunalités, seules deux sont soumises à l'obligation de réaliser un PCAET en raison de leur population, supérieure à 20 000 habitants¹, dont la communauté de communes de la Gascogne toulousaine. Le Pays Portes de Gascogne a défini une stratégie commune aux cinq intercommunalités à partir de la stratégie nationale, et a identifié le niveau des efforts attendus pour chaque secteur concerné. Chaque intercommunalité reste porteuse de son propre PCAET, avec ses propres enjeux, actions, procédures de consultation et d'adoption, le pays demeurant en appui dans le copilotage de certains objectifs et l'animation.

¹ Art. L.229-26 du code de l'environnement



Carte des 5 communautés de communes membres du pays Portes de Gascogne (résumé non technique)

Le diagnostic montre que les transports, majoritairement réalisés en véhicule individuel, et le secteur résidentiel représentent près de 64 % des consommations énergétiques totales du territoire de la Gascogne toulousaine (367 GWh/an, soit environ 17 % MWh par habitant et par an). La production locale d'énergie renouvelable (EnR), non mentionnée pour le territoire de la Gascogne toulousaine, est de 172 GWh sur l'ensemble du pays et couvre 18 % des consommations énergétiques du territoire.

Les émissions de gaz à effet de serre (GES) du territoire de la Gascogne toulousaine, incluant les émissions directes produites sur le territoire, les émissions indirectes associées à la production d'énergie importée sur le territoire, mais aussi les autres émissions indirectement produites par le fonctionnement du territoire (liées par exemple à l'importation de marchandises) sont estimées à 178,9 Kilotonnes équivalent CO₂ (tCO₂e)/an². Elles sont selon le diagnostic principalement générées par le transport (45,5 KtCO₂e/an), l'alimentation (35,5 KtCO₂e/an) et les biens de

² Seuls les deux premiers types d'émissions doivent être obligatoirement traités dans le diagnostic en vertu de l'art. R.229-52 du code de l'environnement.

consommation (31,9 KtCO₂/an), suivis de l'agriculture (31 KtCO₂e/an), le résidentiel (16 KtCO₂e/an) et la construction (11 KtCO₂e/an).

L'étude de l'évolution climatique de la Gascogne toulousaine, fondée sur celles de Toulouse et d'Auch, montre une augmentation des températures moyennes de 1°C entre 1961 et 2010, voire de 1,5°C en été, avec une augmentation de 30 % de journées chaudes. En climat futur, il est attendu une augmentation de la fréquence et de l'intensité des événements extrêmes, notamment les pluies intenses. Cette évolution du climat a des conséquences sur la vulnérabilité du territoire en fragilisant la ressource en eau et la biodiversité, en augmentant les risques sanitaires, en accentuant les risques naturels liés à l'inondation notamment, et la vulnérabilité de l'économie agricole dont la superficie occupe 83,5 % du territoire du Pays.

La Gascogne toulousaine a lancé l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal. Elle fait partie également partie du territoire du SCoT de Gascogne, en cours d'élaboration.

La stratégie choisie à l'échelle du pays Portes de Gascogne pour les cinq intercommunalités se décline en plusieurs objectifs, qui sont plus ambitieux que la stratégie nationale sur certains aspects afin de devenir territoire à énergie positive en 2050 :

- réduction des émissions de GES de 34 % en 2030 par rapport à 2015, de 77 % en 2050³ ;
- réduction de la consommation d'énergie de 19 % en 2030 par rapport à 2015 et de 47 % d'ici 2050⁴ ;
- multiplier la production d'énergie renouvelable et de récupération (EnR) par 3 en 2030 pour les porter à 32 % des énergies consommées en 2030, et les multiplier par 9 en 2050 pour couvrir la totalité des consommations⁵.

Pour y parvenir et pour traiter également les objectifs d'adaptation au changement climatique, la collectivité identifie 4 champs d'actions :

- axe 1 : aménager un territoire intégrant les enjeux climat air énergie ;
- axe 2 : mobiliser les habitants vers un territoire à énergie positive ;
- axe 3 : engager les collectivités sur des politiques exemplaires ;
- axe 4 : accompagner les démarches vertueuses des acteurs économique.

Ces 4 axes sont déclinés en 14 objectifs stratégiques communs, eux-mêmes déclinés en 54 objectifs opérationnels. La stratégie est déclinée au sein du programme d'action de la Gascogne toulousaine, qui comporte 119 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 ;
- 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.

³ Objectif national : baisse de 40 % entre 1990 et 2030, et division par 4 entre 1990 et 2050. La stratégie indique qu'au vu de la diminution nationale des émissions cet objectif équivaldrait à une diminution de 28 % entre 2015 et 2030.

⁴ Objectif national : baisse de 20 % de la consommation d'énergie entre 2012 et 2030, et de 50 % en 2050 ;

⁵ Objectif national : porter la part des EnR à 32 % de la consommation énergétique brute finale en 2030.

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 traite l'ensemble des thématiques listées à l'article R.122-20 du code de l'environnement.

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

IV.2. Résumé non technique

Le résumé non technique, présenté dans un document indépendant, traite des enjeux à l'échelle du Pays et explique la démarche de construction du PCAET. Il ne fait toutefois pas ressortir les données, enjeux et choix spécifiques au territoire de la Gascogne toulousaine.

La MRAe recommande d'exposer dans le résumé non technique les éléments les plus utiles à la construction du PCAET, centrés sur les données, enjeux et les choix de la communauté de communes pour le territoire de la Gascogne Toulousaine.

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

Le diagnostic comme l'état initial de l'environnement abordent l'ensemble des thématiques attendues, avec des données plutôt récentes, dotées d'illustrations et d'explications méthodologiques adaptées. Toutefois leur contenu manque de précisions, à la fois au niveau du pays comme au niveau de l'intercommunalité.

En effet, le diagnostic présente des données relatives aux différentes émissions de GES, de polluants et de consommation d'énergie à l'échelle du pays, en renvoyant en annexes les données chiffrées pour chaque EPCI. Il s'agit dans les deux cas de données « brutes ». Par exemple, au-delà des seuls chiffres d'émissions de GES ou de consommation d'énergie, les particularités des secteurs industriels ou tertiaires de la Gascogne toulousaine ne sont pas connus ; l'état et les caractéristiques du bâti (proportion de l'habitat individuel, dates d'année de construction constituant des indices de leur fragilité sur le plan énergétique, actions de rénovation déjà mises en place...), sur lesquels vont porter les efforts de rénovation, ne sont pas non plus précisés.

Les émissions de GES sont comptabilisées sur les trois périmètres d'émissions directes, indirectes liées à la production d'énergie importée, mais aussi les autres émissions indirectes liées aux importations sur le territoire, dont l'étude n'est pas obligatoire⁶. Ces données ont été extrapolées à partir de données nationales. Le secteur d'activité de la construction, non obligatoire, a également été ajouté au périmètre d'étude pour évaluer les émissions de l'activité de construction de bâtiments sur le territoire.

Les données du territoire ne rendent pas clairement compte des enjeux propres à la Gascogne toulousaine. Ainsi, le diagnostic comporte une présentation du profil d'émissions de GES du Pays, dont l'agriculture est le premier contributeur⁷. Les données spécifiques à la Gascogne toulousaine sont présentées dans des tableaux annexes qui montrent au contraire que les transports sont dans la Gascogne toulousaine le principal poste d'émission de GES, avec des enjeux spécifiques qui auraient mérité d'être explicités.

S'il est intéressant de mutualiser certains éléments du PCAET à l'échelle du Pays, il importe que ce choix ne conduise pas à gommer les spécificités et enjeux propres des différentes communautés de communes auxquels doivent répondre les programmes d'action.

La MRAe recommande de compléter les données du diagnostic par une analyse des spécificités du territoire permettant de comprendre les caractéristiques liées aux différentes émissions de GES, de polluants et de consommations énergétiques. Elle

⁶ Ces périmètres sont également appelés les Scope 1, 2 et 3 ; seuls les deux premiers correspondent globalement aux périmètres obligatoires.

⁷ Diagnostic p.6

recommande de préciser en particulier tout ce qui constitue le portrait du territoire à travers ses besoins en déplacements, son secteur économique, son bâti, sa consommation énergétique.

La MRAe recommande, si les données et informations ne sont pas disponibles, de les acquérir dans le cadre du programme d'actions.

L'étude des productions d'énergie renouvelable au niveau du Pays⁸, très sommaire, indique que le bois-bûche est la première énergie consommée (72%) et que le second poste est fourni avec l'énergie solaire avec 3 grands parcs photovoltaïques et 1 000 installations en toiture (27%) sur l'ensemble des 5 intercommunalités. La production de la Gascogne toulousaine, qui fait l'objet du présent PCAET, aurait mérité d'être précisée.

La MRAe recommande de préciser les enjeux propres au territoire de la Gascogne toulousaine par des données plus ciblées sur sa production d'EnR.

L'étude des potentialités de réduction d'émissions de GES, d'émissions de polluants, de consommation énergétique, et de développement de la production EnR manque de précisions⁹. Les chiffres indiqués en termes de gains potentiels semblent de ce fait peu étayés.

La MRAe recommande de compléter et justifier les potentiels identifiés en termes de réduction de GES, d'émissions de polluants, de consommation énergétique, et de développement des EnR.

L'étude de la vulnérabilité du territoire au changement climatique aborde l'ensemble des thématiques attendues impactantes mais gagnerait également à être précisées. La vulnérabilité de la population, résumée pour la Gascogne toulousaine aux 18,2 % de personnes de plus de 60 ans, pourrait être complétée par exemple d'une analyse du niveau de vie des habitants, de leur nombre dans les zones de risques naturels ou plus sujettes aux émissions de polluants..., afin d'identifier des points de vulnérabilité à même de guider des actions spécifiques.

Le secteur agricole mériterait aussi d'être approfondi au-delà de la seule répartition de la surface agricole utile sur le territoire de la Gascogne toulousaine (type de cultures, types d'élevage, besoins et usages de l'eau, part de l'agriculture bio...).

La MRAe recommande de compléter l'étude des vulnérabilités du territoire de la communauté de communes avec une analyse des vulnérabilités socio-économiques et de la population : activités liées à l'agriculture, activités économiques et industrielles, démographie et santé..., afin de pouvoir caractériser autant que possible le degré auquel ce territoire peut être affecté négativement par les effets du changement climatique.

La MRAe recommande, à défaut de données disponibles, de prévoir une telle étude dans le programme d'actions.

L'état initial de l'environnement aurait mérité d'être plus synthétique et ciblé sur la Gascogne toulousaine.

Il aurait été utile de fournir par exemple une cartographie de l'intercommunalité avec ses caractéristiques principales, ses cours d'eau, ses différents types d'espaces naturels, agricoles, forestiers ou urbains, la pression urbaine à laquelle elle est soumise et le rythme de consommation d'espace, ou encore les risques et niveaux d'aléa propres au territoire intercommunal.

La MRAe recommande de compléter l'état initial par des données territorialisées et cartographiées à l'échelle de l'intercommunalité, pour permettre d'identifier les enjeux, opportunités et contraintes propres à la Gascogne toulousaine.

⁸ Diagnostic p.29

⁹ Cf par exemple dans le diagnostic, le potentiel de réduction sur les déplacements, p.17 diagnostic : p.17 (potentiel de réduction sur les déplacements) les leviers technologiques et comportementaux sont évoqués de manière très générale, et théorique p.19 (potentiel de réduction sur le secteur résidentiel), p.20 (secteur tertiaire)

IV.4. 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 stratégiques du territoire, tout en vérifiant qu'elles évitent tout impact négatif sur d'autres enjeux environnementaux.

L'analyse des incidences du PCAET sur l'environnement semble avoir été conduite essentiellement en fonction des objectifs stratégiques et peu en fonction des actions effectivement prévues par la collectivité. L'analyse est détaillée dans une grille récapitulative présentée en annexe. Des points d'attention ont été identifiés pour certaines orientations en cas de risques d'incidences négatives mais ne sont pas traduites concrètement dans le plan d'actions. Sur la plupart des thématiques, la réflexion, conduite à l'échelle du pays, n'indique pas ce qui concerne spécifiquement le territoire intercommunal¹⁰.

Cette analyse semble également omettre ou minimiser certaines incidences ou points d'attention, comme les impacts potentiels sur le paysage et/ou la biodiversité des aires de covoiturage ou des pistes cyclables, notamment si elles sont prévues en bord de rivière¹¹. Toutes les orientations ne sont pas non plus analysées dans le rapport environnemental¹².

Certains objectifs stratégiques ne semblent pas analysés au titre de l'évaluation environnementale (en particulier l'objectif 4.4.2 relatif à accompagnement des irrigants dans l'optimisation de l'usage de l'eau). Certains objectifs stratégiques sont déclinés de manière incomplète ou incohérente dans le programme d'actions (exemple 1.1.3 « développer la récupération et le stockage » qui se traduit dans la Gascogne Toulousaine par une action relative à la gestion du ruissellement pluvial en milieu urbain).

Il importe de veiller à une meilleure cohérence entre stratégie, programme d'actions et analyse des incidences.

La MRAe recommande de compléter le rapport environnemental :

- en analysant les incidences de l'ensemble des orientations stratégiques ;
- en déclinant l'analyse des incidences au regard du programme d'actions de la Gascogne toulousaine ;
- en précisant les mesures d'évitement et de réduction, et en les traduisant au niveau des fiches-actions afin de garantir leur mise en œuvre.

La MRAe recommande par ailleurs d'améliorer la cohérence entre stratégie, programme d'actions et analyse des incidences.

La justification des choix et du scénario retenu procède d'une déclinaison des objectifs nationaux, et de la démarche « Région à énergie positive » (REPOS)¹³ sur le Pays Portes de Gascogne. Le coût de l'inaction est également évoqué, mettant en exergue la forte consommation énergétique du territoire en produits pétroliers, amenée à augmenter, et la vulnérabilité économique de filières pouvant être amenées à disparaître.

La stratégie choisie est clairement explicitée ; les efforts sectoriels à réaliser ont été quantifiés, déclinés en leviers d'actions, et ont ensuite été soumis aux partenaires et aux instances de pilotage pour les faire correspondre à des niveaux d'ambition présentés comme réalistes.

La MRAe relève toutefois que l'évaluation environnementale ne comporte aucune quantification des effets attendus de la mise en œuvre du plan d'actions de la Gascogne toulousaine sur les

¹⁰ Par exemple, le rapport environnemental consacre des développements aux sites Natura 2000, sans mentionner qu'aucun n'est situé sur le territoire de la Gascogne toulousaine ;

¹¹ Document relatif à l'évaluation environnementale, p.141 : points de vigilance liés aux objectifs opérationnels 1.3.2 et 1.3.3 ;

¹² Par exemple, l'orientation 2.2.3 ne figure pas dans la grille d'analyse p.136 et ss du rapport environnemental ;

¹³ Cet objectif implique que le territoire devienne un territoire à énergie positive (produire au moins autant d'énergie qu'il n'en consomme) à l'horizon 2050.

principales thématiques environnementales du PCAET : consommation d'énergie, émissions de GES, qualité de l'air, développement du stockage carbone et développement des EnR.

Bien que le rapport environnemental explique que la quantification des effets soit difficile, la MRAe estime qu'il s'agit d'un point essentiel de l'évaluation environnementale.

La MRAe recommande que l'évaluation environnementale soit complétée par une quantification des effets attendus du programme d'actions de l'intercommunalité, aux différentes échéances de mise en œuvre du plan. Une telle analyse doit permettre de démontrer comment le programme d'actions place l'intercommunalité sur une trajectoire compatible avec la stratégie adoptée, mais aussi d'évaluer l'effet des actions au regard de ces objectifs et d'identifier les manques éventuels à l'occasion des futurs bilans.

IV.5. Analyse de l'articulation avec les plans et programmes de niveau supérieur

Le document d'évaluation environnementale présente en page 12 l'articulation du PCAET avec les plans et programmes du territoire. Il ne se limite pas aux seuls documents opposables mais expose également les objectifs du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Gascogne, en cours de réalisation, ce qui est positif.

Cette analyse reste toutefois très sommaire. De plus, l'absence de quantification du programme d'actions (cf ci-dessus) ne permet pas d'analyser la trajectoire du PCAET au regard de la stratégie nationale bas carbone.

De plus il aurait été utile de présenter les liens du territoire avec les documents cadre de l'agglomération toulousaine : SCoT et plan de déplacements urbains.

La MRAe recommande de compléter l'analyse de l'articulation des effets escomptés du programme d'action avec les principaux objectifs portés par les textes nationaux et locaux intervenant dans le domaine de la transition énergétique et climatique, ainsi qu'éventuellement avec les documents de planification de l'agglomération toulousaine.

IV.6. Dispositif de suivi

Le dispositif de suivi environnemental repose sur 8 indicateurs relatifs aux différentes thématiques environnementales, dont les sources sont indiquées. Toutefois ces indicateurs ne sont pas tous adaptés au territoire de la Gascogne toulousaine, comme celui lié aux projets réalisés dans le site Natura 2000, situé hors du territoire. Du fait du manque de territorialisation des enjeux, il manque par ailleurs des indicateurs propres à ce territoire.

L'artificialisation des sols est abordée au travers du suivi des surfaces « zones à urbaniser » dans les documents d'urbanisme, ce qui ne rend pas compte de la dynamique effective d'artificialisation des sols. Il conviendrait de définir en complément un suivi de la consommation d'espace qui se base sur des observations satellitaires par exemple. La valeur initiale des indicateurs n'est pas non plus mentionnée, laissant craindre des difficultés de suivi dans le temps.

Des indicateurs de suivi du programme d'action sont mentionnés dans les fiches action. Le « *pourcentage de communes couvertes par un PLU compatible avec le PCAET* » nécessite une analyse ou la définition d'une méthodologie. Les sources et l'état initial doivent impérativement être renseignés pour pouvoir mesurer l'effet du plan.

La MRAe recommande de doter l'ensemble des indicateurs d'une valeur initiale définie, qui devrait être aussi proche que possible de la date d'adoption du PCAET pour pouvoir en mesurer les effets. Elle recommande également de préciser la méthodologie de renseignement et d'analyse des indicateurs de suivi du plan, et de ne retenir que les indicateurs disponibles et facilement mesurables.

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

Le thème de la consommation d'espace du territoire est peu abordé dans l'état initial. Le diagnostic indique qu'entre 2006 et 2015, 943 ha auraient été consommés sur les espaces naturels, agricoles et forestiers à l'échelle du Pays, soit 105 ha/an, essentiellement sur les espaces agricoles, provoquant une émission de carbone estimée à 19 950 tCO₂eq/an en moyenne. Sans fournir aucune donnée chiffrée, le rapport environnemental fait état d'une pression plus importante à l'est du territoire (qui correspond en partie à la Gascogne toulousaine), soumis à une grande dispersion du bâti et une périurbanisation importante sous l'influence de la métropole toulousaine.

Le plan d'actions ne comporte aucune action ni objectif relatifs à la consommation d'espace qui pourrait être décliné dans les futurs documents d'urbanisme. La consommation d'espace constitue pourtant 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.

La MRAe estime que l'étalement de l'urbanisation et la consommation d'espace représentent un enjeu fort de la transition énergétique dans toutes ses composantes : la remarque vaut donc pour l'ensemble des enjeux du PCAET.

Elle recommande de compléter le diagnostic de la consommation d'espace sur le territoire de la Gascogne toulousaine et de fixer dans le programme d'actions des objectifs qualitatifs et quantitatifs de baisse de la consommation d'espace.

V.1.b) Les déplacements

Responsable de près de 64 % des consommations énergétiques de la Gascogne toulousaine¹⁴, et source d'émissions de GES et de polluants, le transport routier, principalement effectué en véhicule individuel (76 %) constitue un levier d'action essentiel pour atteindre les objectifs du PCAET.

L'étude des déplacements dans le diagnostic, conduite à l'échelle du Pays, est cependant sommaire. Il aurait été utile de disposer de données sur le covoiturage, les pratiques de télétravail, le flux de déplacements vers l'extérieur du territoire, ou encore sur le nombre ou la localisation de personnes qui prennent des transports en commun : autant d'éléments qui auraient pu fournir des pistes d'action ciblées.

Le programme d'actions comporte toutefois un panel de mesures précises, dont les budgets sont pour la plupart fixés, notamment :

- 1.2.4 : favoriser la mixité fonctionnelle pour limiter les déplacements ; cette fiche pourrait être complétée par des objectifs de densification privilégiée aux abords des transports en communs par exemple ;
- 1.3.1 : développer des transports réguliers et des transports à la demande ;
- 1.3.3 : mettre en œuvre à l'échelle du PETR le projet Mobilibre, qui consiste en une approche multimodale de la mobilité et de partenariats avec le territoire et la métropole toulousaine pour les déplacements quotidiens et touristiques ;
- 1.3.4 : reconversion de la flotte de véhicules de la communauté de communes mais aussi des communes de L'Isle-Jourdain et Fontenilles qui ont souhaité s'engager de manière spécifique, étude de faisabilité de déploiement d'un réseau hydrogène, étude de déploiement d'une station fournissant du carburant au gaz naturel...

¹⁴ Calcul établi à partir des données par EPCI, diagnostic p.45

- 1.3.5 : développer les tiers-lieux permettant le développement du télétravail, en lien notamment avec l'État, Toulouse Métropole, la chambre du commerce et d'industrie, et de grosses entreprises.

La MRAe souligne la variété des mesures et pistes d'actions développées, ainsi que le lien avec les territoires voisins et le milieu professionnel, montrant une dynamique très intéressante. Elle recommande de renforcer l'effet de ces mesures par des objectifs liés à la cohérence entre urbanisme et transports en commun et déplacements doux.

Elle recommande également de compléter les fiches actions qui comportent des projets localisés, tels que la création de pistes cyclables ou d'aires de covoiturage, en précisant les mesures visant à éviter les impacts environnementaux potentiels, en particulier sur la biodiversité et les continuités écologiques, dans le choix des sites.

V.1.c) Le renforcement du stockage carbone

Sur la base des chiffres moyens nationaux tirés de la « Base carbone »¹⁵, le diagnostic établit que le stock de carbone dans les sols et la biomasse du territoire du Pays est estimé à 46 MteqCO₂, soit l'équivalent de 56 ans d'émissions annuelles de GES du territoire. Le principal stockage est lié aux terres cultivées (71 % du stock), qui constituent en effet 80 % de la superficie du Pays. Ces chiffres mériteraient d'être précisés selon les types de culture présentes.

La MRAe recommande d'approfondir l'étude du stockage de carbone dans les sols en fonction des différents types de culture. La MRAe recommande le cas échéant de prévoir l'acquisition de ces données au cours de la vie du PCAET, et de prévoir une action spécifique en ce sens.

Le diagnostic identifie des pistes pertinentes pour développer la séquestration de CO₂, ou réduire les émissions liées à la consommation d'espaces agricoles et naturels. L'arrêt complet de l'artificialisation des sols représente un potentiel de « non-émission » de 19 950 tCO₂/an. Le changement des pratiques agricoles permettrait de créer des flux annuels importants de stockage vers les sols, davantage que la forêt dont le potentiel de stockage est estimé négligeable, toujours selon le diagnostic.

La MRAe note que le PCAET se dote d'objectifs ambitieux de réduction des émissions de GES liés à l'activité agricole, secteur qui doit faire le plus gros effort de réduction en volume de GES émis (-93 ktCO₂ d'ici 2030). L'action 4.4.1 portant sur le développement du stockage carbone comporte des actions de sensibilisation, et également une démarche expérimentale visant à la mise en place de pratiques culturales alternatives. L'objectif est de convertir 300 ha de parcelles et déployer cette expérimentation auprès des autres agriculteurs du territoire. Cette action intéressante pourrait être précisée notamment sur les bénéfices attendus en termes de diminution des GES.

De manière générale, les actions proposées ne semblent toutefois pas déployées à une échelle suffisante pour permettre une réduction rapide des émissions de GES liées à l'activité agricole.

La MRAe recommande de renforcer le programme d'actions par des actions plus opérationnelles et ambitieuses visant à la réduction des émissions de GES du secteur agricole.

V.1.d) La maîtrise de la consommation d'énergie et des émissions liées au secteur bâti et à la gestion des déchets

Les consommations énergétiques du secteur bâti (résidentiel et tertiaire) représentent le deuxième poste le plus consommateur d'énergie et une part importante également des émissions de GES.

La volonté d'agir sur la rénovation énergétique du secteur bâti et le développement de modes constructifs plus écologiques se traduit par plusieurs actions de sensibilisation (2.1.1, 2.1.3, 2.3.5 sur la sensibilisation aux nouvelles manières de construire, 2.3.7 exposition d'une « tiny house »¹⁶), mais aussi d'accompagnement individuel des entreprises par la chambre des métiers (3.1.4). Des

¹⁵ La « Base carbone » est une base de données publiques de facteurs d'émissions, administrée par l'Agence nationale de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

actions de sensibilisation à la réduction des déchets visent à sensibiliser les entreprises (4.5.1) ou les particuliers, notamment via le milieu scolaire (4.5.2).

La MRAe souligne l'intérêt de ces actions de sensibilisation, dont l'effet sur le territoire demeure cependant incertain.

Elle recommande de préciser l'effet de levier attendu, ainsi que les réductions d'émissions de GES et de consommation d'énergie qui en sont espérées à différentes échelles temporelles.

Elle recommande de compléter l'action de promotion d'un habitat écologique (« tiny house ») par un point de vigilance sur le nécessaire respect des règles d'urbanisme dans l'utilisation de ces habitations.

V.2. Le développement des énergies renouvelables et de récupération

La production d'énergie renouvelable et de récupération était de 39,5 GWh à une date non précisée sur le territoire de la Gascogne toulousaine¹⁷. Le PCAET prévoit de passer à 42,6 GWh en 2030.

La volonté du territoire de développer cette production se traduit par des actions de sensibilisation au développement de l'énergie solaire et photovoltaïque (2.2.1), et une action d'accompagnement passant par l'identification de zones pouvant accueillir des énergies renouvelables, dont le budget reste à définir (2.2.3). L'action relative à la valorisation des déchets (4.5.3) comprend le développement de la méthanisation des biodéchets mais n'est pas identifiée dans le plan d'action comme contribuant au développement des énergies renouvelables ; toutefois cette action dont les coûts sont à définir mériterait d'être précisée : conditions de mise en œuvre, quantité de déchets valorisés visés par exemple.

La MRAe relève le caractère peu opérationnel des mesures contenues dans le plan d'actions, qui montre un stade encore très prospectif dans la démarche.

Elle souligne la nécessité de préciser et amplifier ces actions au cours des 6 années du PCAET. Le bilan à mi-parcours sera l'occasion d'ajuster le programme d'actions sur ce point.

V.3. La qualité de l'air

A partir des données disponibles à proximité du territoire (sur la seule agglomération d'Auch), il établit que les principaux secteurs émetteurs sont l'agriculture¹⁸, le secteur résidentiel et les transports, mais qu'il n'y a pas de problème identifié de qualité de l'air au regard des seuils de qualité définis par la réglementation.

Pour autant, la MRAe souligne que des problèmes localisés de pollution de l'air peuvent exister sur le territoire sans que cela n'apparaisse dans les suivis régionaux, au niveau de certains axes routiers comme à proximité de secteurs agricoles (polluants de l'air et produits phytosanitaires).

La cartographie fournie à l'échelle de la région Occitanie devrait être complétée en y reportant le périmètre du Pays et de l'intercommunalité, ce qui permettrait de voir par exemple que la station de mesure de qualité de l'air de Gaudonville est également très proche du territoire.

¹⁶ Appelée aussi écologîte, il s'agit d'une construction qui a la forme d'une maison et le châssis roulant d'une roulotte. Il s'agit d'une maison écologique, en bois, et d'un prix inférieur à une maison traditionnelle.

¹⁷ Diagnostic p.139

¹⁸ L'agriculture représente la principale source d'émissions de polluants de l'air sur le territoire du Pays, selon le diagnostic p.59 : principalement l'ammoniac (NH₃) mais aussi les oxydes d'azote (NOx) et particules fines (PM₁₀ et PM_{2,5}).

Le programme d'actions ne comporte pas d'actions spécifiques sur la qualité de l'air, mais les actions sur le déplacement pourront aussi avoir un effet positif sur l'exposition aux polluants atmosphériques.

Les allergènes ne sont pas évoqués. L'action 2.3.6 incitant au choix d'une palette végétale adaptée, dans un objectif d'adaptation au changement climatique, pourrait être complétée d'un objectif de préservation de sélection d'espèces végétales non allergisantes.

La MRAe recommande d'évaluer les apports du plan d'actions au regard du potentiel estimé de réduction des émissions de polluants atmosphériques. Elle recommande de compléter le diagnostic en reportant sur les cartes de qualité de l'air le périmètre du PCAET.

Elle recommande également de compléter l'action 2.3.6, relative aux choix de palettes végétales adaptées par un objectif affiché de préservation de la santé en évitant les plantes allergènes.

V.4. L'adaptation au changement climatique

Le diagnostic identifie des facteurs de vulnérabilité au changement climatique valables pour l'ensemble du Pays, avec des risques d'impacts sur les ressources naturelles (ressource en eau, biodiversité), la population (risques sanitaires liés aux fortes chaleurs, accroissement des maladies et développement de nouveaux organismes nuisibles pour la santé), l'accentuation des risques naturels et l'aggravation des menaces sur les infrastructures, les secteurs économiques, ainsi qu'au besoin l'adaptation des pratiques agricoles. Ces enjeux synthétisés dans une annexe 4 pour la Gascogne toulousaine ne se concluent pas par des potentialités d'action.

La stratégie évoque le coût de l'inaction sur la viticulture et les élevages ; mais aucune action ne les concerne de manière spécifique.

Le programme d'actions comporte un certain nombre de mesures d'adaptation, dont certaines semblent apporter peu de plus-value. Ainsi, l'action 2.3.3. relative à l'adaptation au risque de retrait-gonflement d'argiles consiste à intégrer la servitude d'utilité publique relative à ce risque dans le futur document d'urbanisme, ce qui relève d'une obligation légale sur lequel le PCAET n'a pas de moyens d'actions. D'autres axes stratégiques semblent plus concrètes, comme le développement de la gestion et de la récupération de l'eau de pluie (1.1.3) ou la lutte contre l'érosion et l'artificialisation (1.1.1.).

L'action 4.4.2 relative à l'anticipation de la baisse de la disponibilité estivale de la ressource en eau comprend plusieurs sous-actions importantes : étude de gestion de l'eau, promotion d'une gestion de l'eau efficiente dans le domaine de l'agriculture, qui manquent toutefois de précisions.

La MRAe relève que les actions relatives aux développements de retenues d'eau peuvent comporter des risques environnementaux importants (biodiversité, continuités écologiques, qualité de l'eau notamment). Elles ne semblent toutefois pas concrètement déclinées dans le programme d'actions de la Gascogne Toulousaine. Il est nécessaire de préciser les mesures d'évitement et de réduction de principe à prendre en compte dans le développement du stockage d'eau.

La MRAe encourage la communauté de communes à agir dans le domaine de l'adaptation au changement climatique en concrétisant ses actions dans le domaine de la gestion de l'eau et de l'adaptation des pratiques agricoles.

Elle recommande de préciser les mesures environnementales visant à éviter et réduire les impacts potentiels du développement du stockage d'eau sur le territoire.

Elle recommande, au vu des enjeux identifiés dans la stratégie, de compléter le programme d'actions pour veiller à ce que qu'elles puissent répondre aux enjeux propres à la viticulture et aux élevages.

V.5. Implication des acteurs du territoire et animation collective

La communauté de communes de la Gascogne toulousaine, devient, par l'adoption du PCAET, l'animatrice de la transition énergétique sur son territoire. L'élaboration du PCAET portée par le

Pays Portes de Gascogne montre une bonne dynamique de la démarche et une complémentarité avec les communautés de communes. Différents partenaires sont associés aux actions, y compris sur les territoires voisins, ce qui est très positif. Leur rôle reste néanmoins à définir. Le document mentionne un futur comité de pilotage et de suivi, composé d'élus et de techniciens des structures intercommunales, des partenaires identifiés et peut-être également de citoyens.

La MRAe encourage la constitution d'un tel mécanisme de suivi qui constituera également un mécanisme d'animation, sous réserve de la définition du contenu opérationnel des actions. Elle rappelle toute l'importance du dispositif de suivi-évaluation du PCAET, qui doit permettre de compléter les données manquantes, évaluer l'efficacité des actions engagées et les compléter en vue du bilan à mi-parcours et des futures révisions du plan.