



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)
du Cœur et Coteaux Comminges (31)**

n° saisine 2019-7096
n° MRAe 2019AO36

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 17 janvier 2019 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) du Coeur et Coteaux Comminges (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 11 avril 2019 à Toulouse, formule sur le dossier en sa qualité d'autorité environnementale. Cet avis est émis collégalement par l'ensemble des membres présents: Georges Desclaux et 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 la Haute-Garonne le 18 janvier 2019.

Synthèse de l'avis

Le PCAET déposé par la communauté de communes du Coeur et Coteaux de Comminges a été élaboré à l'échelle du Pays Comminges Pyrénées, comme les deux autres communautés de communes du Pays.

Il témoigne d'une démarche vertueuse, et a impliqué les acteurs institutionnels et privés du territoire. La stratégie choisit de placer le territoire Coeur et Coteaux Comminges sur une trajectoire très ambitieuse (objectifs nationaux de la SNBC¹) qui appelle des actions particulièrement vigoureuses. La MRAe regrette cependant que le PCAET n'ambitionne pas de développer le stockage carbone sur un territoire présentant des espaces agricoles et forestiers aussi importants.

Le diagnostic et l'état initial de l'environnement couvrent l'ensemble des thématiques environnementales, à l'exception de la consommation d'espace dont l'importance semble avoir été sous-estimée. Certains secteurs, qui auraient pu constituer des leviers d'actions importants, n'ont pas été suffisamment étudiés, comme les déplacements ou les secteurs potentiels de développement des énergies renouvelables. La MRAe encourage la collectivité à se doter de données précises pouvant lui fournir des pistes d'actions ciblées.

Le programme d'actions présente un niveau limité de précision et d'ambition, qui témoigne d'une démarche de transition énergétique, insuffisamment aboutie à ce stade. L'évaluation environnementale, abordée de manière trop théorique, ne permet pas de démontrer que les actions prévues placent la collectivité sur la trajectoire qu'elle s'est elle-même fixée.

La MRAe recommande d'améliorer le plan d'actions notamment :

- en précisant leur contenu (délais, budget, pilotage, rôle des partenaires, mesures environnementales) ;
- en le complétant avec des actions sur la diminution de la consommation d'espace et les liens avec les déplacements, sur le développement des énergies renouvelables et de récupération, sur l'augmentation de la séquestration carbone ;
- en renforçant le partenariat avec l'industrie locale, et notamment l'usine Fibre Excellence pesant fortement dans le diagnostic climatique du territoire ;
- en améliorant la connaissance des données climatiques du territoire pour permettre de mieux cibler les actions prévues.

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

¹ Stratégie nationale bas carbone

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 du Coeur et Coteaux Comminges (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 du Coeur et Coteaux Comminges

La communauté de communes du Cœur et Coteaux Comminges, issue de la fusion de 5 intercommunalités, est composée de 104 communes sur un territoire de 985 km², situé dans le sud du département de la Haute-Garonne, au nord du Pays Comminges Pyrénées. La population était de 44 182 habitants en 2016 (source INSEE), avec une densité moyenne de 44,8 habitants au km².

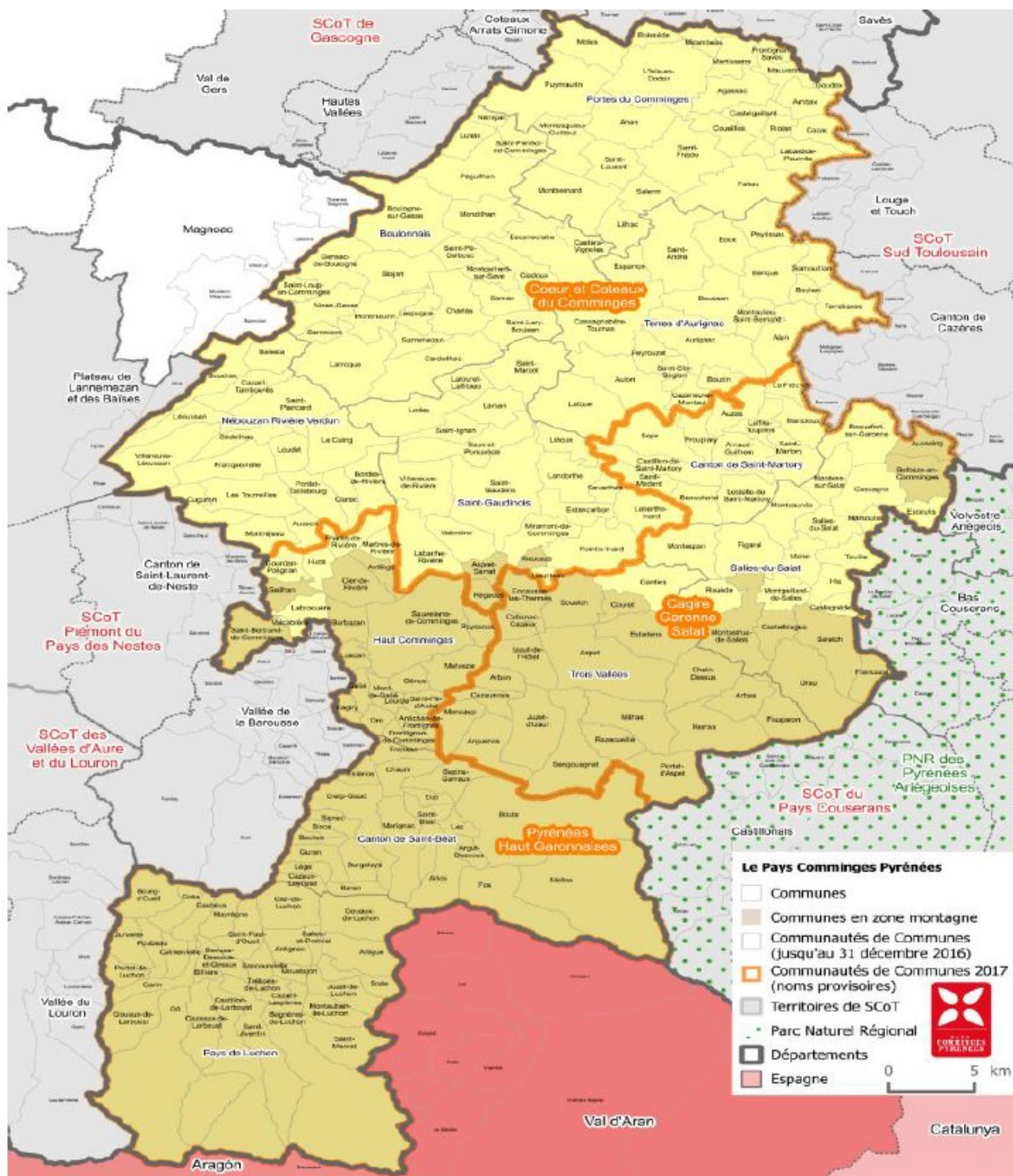
Traversé par des axes routiers (autoroute A64 notamment) et ferroviaires reliant Toulouse aux Pyrénées et à l'Océan Atlantique, le territoire des Cœurs et Coteaux de Comminges est composé d'espaces ruraux agricoles et naturels, ponctué de nombreux bourgs et villages s'étendant dans la vallée de la Garonne et les coteaux. La commune de Saint-Gaudens regroupe un quart de la population (11 431 habitants en 2016- source INSEE) ainsi que de l'activité industrielle.

La communauté de communes a élaboré son PCAET avec la coordination du Pays Comminges Pyrénées, en collaboration avec les deux autres intercommunalités du Pays : Cagire-Garonne-Salat et Pyrénées Haut-Garonnaises. Sur les 3 communautés de communes, seule celle du Cœur et Coteaux Comminges est soumise à l'obligation de réaliser un PCAET en raison de sa population, supérieure à 20 000 habitants².

Le Pays Comminges Pyrénées est également en cours d'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT). Le projet arrêté le 23 novembre 2018 a fait l'objet d'un avis de la MRAe Occitanie le 1^{er} mars 2019³. La concomitance de l'élaboration des deux documents rend particulièrement importante la cohérence entre leurs orientations.

² Art. L.229-26 du code de l'environnement

³ Disponible sur le site de la MRAe Occitanie



Carte du Pays Comminges Pyrénées issue du rapport environnemental

Le diagnostic montre que l'industrie occupe une place prépondérante dans les consommations énergétiques du territoire de la communauté de communes (69 % de la consommation totale qui est de 714 Gwh/an) en raison du poids des consommations de l'usine Fibre Excellence de Saint-Gaudens⁴. Elle représente 53 % des 3 565 GWh des consommations totales du Pays. En dehors de l'industrie, les principales consommations sont issues du secteur résidentiel (12 %), du transport routier (11 %) et du secteur tertiaire (5 %).

⁴ Selon le diagnostic, l'usine Fibre Excellence produit annuellement plus de 500 000 tonnes de pâte marchande (pâte à papier) à partir de 2 500 000 tonnes de bois.

La production locale d'énergie renouvelable (EnR) propre à la communauté de communes n'est pas connue. Sur l'ensemble du Pays elle est de 2 250 GWh, en comptant le bois-énergie produit et consommé par l'usine de papier Fibre Excellence. En retirant la chaleur produite et consommée par l'usine, la production globale d'EnR est de 760 GWh dont 47 % sont issus des barrages hydroélectriques, et 33 % encore issus de l'électricité produite par cogénération sur le site de Fibre Excellence mais non consommée sur place.

Les émissions de gaz à effet de serre (GES) du territoire du Pays sont estimées à 663 000 tonnes équivalent CO₂ (tCO₂e)/an. Le territoire du Cœur et Coteaux du Comminges présente un profil similaire aux deux autres intercommunalités, le diagnostic montrant que les principales émissions sont générées par l'agriculture en raison d'une tradition d'élevage⁵ sur tout le Comminges (46 %), le transport routier (18 %), l'industrie (14 %), suivis du secteur résidentiel (11 %). Le diagnostic indique que malgré ses fortes consommations énergétiques, l'usine Fibre Excellence ne représente que 9 % des émissions, essentiellement en raison de l'utilisation majoritaire du bois comme source d'énergie.

L'étude de l'évolution climatique du Pays Comminges Pyrénées se fonde sur les données disponibles sur la commune de Saint-Girons, en Ariège, voisine du territoire. La température moyenne annuelle est en hausse sensible sur la période 1989-2018, et ceci est également valable pour les températures minimales et maximales, y compris le nombre de journées chaudes. Pour le futur, on s'attend à une augmentation de la fréquence et de l'intensité des événements climatiques extrêmes, notamment les sécheresses et les pluies intenses. L'usine Fibre Excellence prélève annuellement 95 % des 22 millions de m³ d'eau consommés annuellement dans l'industrie, mais en restitue la quasi-totalité dans le milieu. Cependant l'évolution climatique risque d'aggraver la tension déjà existante entre la ressource et les besoins de l'économie locale. Les risques naturels d'inondation notamment pourraient également s'accroître.

Une stratégie commune a été définie conjointement par les trois intercommunalités à l'échelle du Pays pour amener le Comminges vers un territoire à énergie positive en 2050, préserver la qualité de l'air, le potentiel de séquestration carbone, et s'adapter au changement climatique, autour de 3 axes stratégiques :

- un territoire qui s'engage pour un habitat et une mobilité durable ;
- un territoire qui développe les filières énergies renouvelables à fort potentiel ;
- un territoire résistant face aux changements climatiques.

Cette stratégie conduit la communauté de communes Cœur et Coteaux du Comminges à fixer pour son territoire les objectifs suivants:

- réduire les consommations énergétiques de 18,2 % entre 2014 et 2030, de 29,4 % entre 2014 et 2050 (soit – 45 % par habitant);
- réduire les émissions de GES de 35 % entre 2014 et 2030, de 59 % entre 2014 et 2050 ;
- multiplier par 1,4 la production d'énergie renouvelable en 2030 par rapport à 2014, et par 1,9 d'ici 2050⁶ ;
- réduire les émissions de certains polluants atmosphériques dans des proportions très importantes dès 2021, fixées pour chaque catégorie de polluants, en dehors des particules fines PM_{2,5}⁷ ;

⁵ L'élevage de bétail est particulièrement émetteur de GES en raison de la production et de la transformation des aliments pour le nourrir, de la fermentation gastrique des ruminants- émettrice en particulier de méthane (CH₄) et protoxyde d'azote (N₂O)-, du stockage et du traitement du fumier, et du transport de la viande produite.

⁶ Ces chiffres ne sont pas mentionnés en tant que tels mais peuvent se déduire du tableau « chiffres clés de la stratégie de la communauté de communes ».

⁷ Le tableau « chiffres clés de la stratégie de la communauté de communes » indique des objectifs à atteindre d'ici 2021 : passer par exemple de 1 294,7 t/an en 2015 pour les NO_x à 453,5 en 2021, de 348,1 t/an pour les CONV en 2015 à 78,5 en 2021 ; au contraire, les émissions de PM_{2,5} augmenteraient pour passer de 356,5 t/an en 2015 à 951,6 t/an en 2021, sans que cela ne soit expliqué.

- réduire la vulnérabilité au changement climatique dans les domaines de l'agriculture, de l'aménagement et de l'urbanisme, de la biodiversité et de l'eau.

La communauté de communes a ensuite décliné cette stratégie en 37 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.

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

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

Ce document, situé dans le rapport environnemental, n'est pas suffisamment accessible. Trop sommaire, il n'intègre pas certaines informations fondamentales à un PCAET que doit reprendre l'évaluation environnementale, comme l'état du climat, des consommations énergétiques ou des émissions de GES qui figurent dans le diagnostic. La stratégie choisie par la communauté de communes n'est pas non plus expliquée.

La MRAe recommande de compléter le résumé non technique :

- en incluant tous les éléments nécessaires à la compréhension de la démarche d'évaluation environnementale dont notamment le diagnostic et la stratégie choisie,
- en illustrant de cartes et schémas à une échelle appropriée ;
- en les présentant dans un document séparé afin d'améliorer son accessibilité.

IV.3. Qualité des documents

Le diagnostic et l'état initial de l'environnement abordent l'ensemble des points attendus avec des données plutôt précises et récentes, dotées d'illustrations et d'explications méthodologiques. Les documents permettent de s'appropriier les principaux enjeux du territoire, à l'échelle du Pays mais aussi à l'échelle de la communauté de communes, dont les spécificités sont identifiées.

Toutefois, sur plusieurs thématiques, des précisions nécessitent être apportées :

- les chiffres sont parfois différents selon les documents et doivent être mis en cohérence, notamment sur les émissions d'oxydes d'azote liées au secteur industriel⁸ ;
- l'étude des potentialités de « réduction » est à détailler, afin d'offrir des pistes d'actions à la collectivité : sur la réduction des émissions de GES ou de la demande énergétique par exemple, elle se résume à une déclinaison de la stratégie nationale bas carbone (SNBC), appliquée au territoire de manière théorique⁹ ;
- la séquestration carbone est présentée de manière assez confuse (cf ci-dessous), et ses potentialités de développement ne sont pas analysées, ce qui ne permet pas non plus de d'identifier des moyens d'actions¹⁰ ;
- l'importance de l'usine Fibre Excellence dans le bilan des consommations énergétiques du Pays de Comminges est soulevée et vaut en particulier pour le territoire du Cœur et Coteaux du Comminges. En revanche cette consommation ne se traduit pas par des émissions de GES élevées (9%). Ce point mériterait d'être expliqué ; il serait également intéressant de savoir si les émissions liées au transport du bois ont été prises en considération.

La MRAe recommande de rendre cohérentes les données chiffrées entre les pièces des différents documents, et de préciser les modalités de calcul des émissions de GES sur le secteur industriel. Elle recommande également de préciser les potentialités locales de réduction des émissions de GES et des consommations énergétiques, et d'étudier les potentialités de développement du stockage carbone.

Le choix de présenter le diagnostic du PCAET et l'état initial de l'environnement dans deux documents distincts conduits à des redondances. Cette double analyse complexifie la lecture et l'analyse des données, reprises dans le rapport environnemental parfois à l'échelle du Pays, parfois à l'échelle de l'intercommunalité.

La MRAe recommande, dans un souci de simplification et de clarté, d'intégrer dans un document unique le diagnostic du territoire et l'état initial de l'environnement.

Le programme d'actions contient des actions redondantes¹¹, ou dont l'organisation pose question au niveau des objectifs recherchés¹². La MRAe relève également une action de développement d'un projet de micro-centrale sur la commune de Saint-Mamet (2.3.3), qui ne concerne pas le territoire Cœur et Coteaux du Comminges.

La MRAe recommande de réorganiser le programme d'actions en évitant les actions redondantes sur un même sujet et de redéfinir les objectifs poursuivis.

⁸ Par exemple, les chiffres relatifs aux émissions de NO_x sont de 1 437 tonnes pour l'année 2015 selon le diagnostic p.10, et sont pour la même année de 1 294,7 tonnes selon le document « cadre de dépôt » ; selon le texte du diagnostic, toujours p.10, les émissions du secteur industriel sont de 10 % alors que le graphique indique qu'elles sont de 36 %. Les émissions annuelles déclarées à la DREAL sont de 640,4 tonnes en 2015, soit 44,5 % des émissions totales de NO_x (1 437 tonnes) citées dans le document ; ces dernières données se rapprochent des émissions indiquées dans le cadre de dépôt en 2015 pour l'industrie (652,1 tonnes).

⁹ Diagnostic, t.2. Consommations énergétiques et émissions de gaz à effet de serre, p.46 pour le potentiel de maîtrise de la demande en énergie, p.51 pour le potentiel de réduction des émissions de GES.

¹⁰ Cette étude fait partie du diagnostic, comme indiqué à l'art. R.229-51 2°) du code de l'environnement.

¹¹ Par exemple, le projet alimentaire fait l'objet de deux fiches d'actions distinctes (1.2.6. et 3.2.2), l'action 3.4.1 est redondante avec les actions 1.3.1 et 1.3.3 ; l'action 2.4.1 vise à équiper certains bâtiments de la communauté de communes en panneaux photovoltaïques, comme l'action 1.3.2 relative aux travaux de rénovation et d'équipement en EnR des bâtiments de la même collectivité.

¹² La fiche 1.1.1 relative à la réalisation d'un plan local d'urbanisme intercommunal climato-compatible figure sous l'objectif « combattre la précarité de l'habitat » et n'est par conséquent pas reliée aux autres objectifs du PCAET.

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.

La hiérarchisation des enjeux doit permettre d'identifier, à partir des enjeux du territoire, les leviers d'action les plus pertinents. Le rapport environnemental comporte un tableau récapitulatif des enjeux environnementaux en leur affectant un niveau d'enjeu (faible, modéré ou fort) au regard des possibilités d'actions du PCAET. Ce tableau¹³ mérite d'être complété ou corrigé pour identifier des possibilités d'actions, notamment :

- sur la baisse de la consommation d'espace, qui n'est pas identifiée, à tort, comme un levier vis-à-vis du changement climatique ;
- sur les enjeux de la protection de la biodiversité ou de la qualité de l'eau qui se voient dotées d'un niveau d'enjeu plus faible que celle des paysages.

La MRAe recommande de mieux prendre en compte les enjeux de préservation de la biodiversité, de la qualité de l'eau et de la baisse de la consommation de l'espace afin de pouvoir ultérieurement identifier des actions adaptées.

L'analyse des incidences des actions du plan sur l'environnement est axée sur le programme d'actions de la communauté de communes, ce qui procède d'une bonne méthodologie.

Le rapport environnemental identifie des points d'attention et des mesures d'évitement ou de réduction pour certaines actions. Cependant ces points ne sont pas traduits dans le plan d'actions.

La MRAe recommande :

- de compléter le programme d'actions conformément à l'analyse des risques d'incidences sur l'environnement avec les mesures d'évitement et de réduction proposées dans le rapport environnemental,
- de prendre en compte ces risques d'incidences dans les fiches-actions afin de garantir leur mise en œuvre et leur opposabilité.

La justification du choix et du scénario retenu¹⁴ explique la démarche de co-élaboration entre les différents partenaires, sans expliquer la manière dont les objectifs et actions ont été définis au vu des caractéristiques et des potentialités du territoire.

De plus, la justification du choix se contente d'aborder succinctement deux thématiques :

- la réduction des besoins énergétiques (diminution de 29 % d'ici 2050 soit – 45 % par habitant) ;
- le développement des EnR (produire 159 GWh supplémentaires entre 2014 et 2050).

La stratégie de la communauté de communes mentionne pourtant des objectifs sectorisés de diminution des émissions de GES, des objectifs visant à adapter le territoire au changement climatique, ainsi que des objectifs sectorisés de réduction des polluants atmosphériques¹⁵.

Il est particulièrement préjudiciable que le projet ne présente pas une comparaison avec le scénario tendanciel, incluant les progrès technologiques attendus, afin de démontrer l'apport du plan.

La MRAe recommande de justifier l'ensemble des choix définis dans le document stratégique et le programme d'actions au regard des caractéristiques et potentialités du territoire. Elle recommande par ailleurs de comparer le scénario retenu avec le scénario tendanciel (en l'absence de mise en œuvre du PCAET) afin de mettre en exergue les effets positifs attendus.

¹³ Rapport environnemental, p.70 et 71.

¹⁴ Rapport environnemental p. 107 à 109

¹⁵ Le document « Chiffres clés de la stratégie de la communauté de communes Coeur et Coteaux Comminges »

La MRAe relève que l'évaluation environnementale ne comporte aucune quantification des effets attendus de la mise en œuvre du plan d'actions du Cœur et Coteaux de Comminges sur les principales thématiques environnementales du PCAET : consommation d'énergie, émissions de GES, qualité de l'air, développement du stockage carbone et développement des EnR. La MRAe rappelle qu'il s'agit pourtant d'un point essentiel de l'évaluation environnementale et de la justification des choix.

La MRAe recommande que l'évaluation environnementale soit complétée par une quantification des effets attendus du programme d'actions, aux différentes échéances de mise en œuvre du plan. Cette quantification 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 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 rapport environnemental présente l'articulation du PCAET avec les plans et programmes du territoire, sans se limiter aux seuls documents opposables. Il aborde notamment les objectifs de la stratégie Région à énergie positive (REPOS)¹⁶ et ceux du projet de schéma de cohérence territorial (SCoT), ce qui est positif.

Cette analyse reste toutefois très sommaire. Pour analyser l'articulation avec les objectifs nationaux, le rapport environnemental compare les objectifs du PCAET aux seuls objectifs de réduction des émissions de GES¹⁷. La contribution du PCAET aux objectifs nationaux de développement des EnR, de réduction des consommations d'énergie ou d'amélioration de la qualité de l'air mériterait aussi d'être analysée.

Par ailleurs, l'absence de quantification du programme d'actions (cf ci-dessus) ne permet pas d'analyser la trajectoire de la collectivité au regard de cette stratégie nationale.

La MRAe note que le diagnostic a pris en compte l'essor démographique important prévu par le SCoT (10 000 nouveaux habitants à l'horizon 2030). Mais il reste à expliquer comment les objectifs de diminution des consommations prévues dans le PCAET sont cohérentes avec le projet de SCoT.

La MRAe recommande de compléter l'analyse de l'articulation des effets escomptés du programme d'actions avec les principaux objectifs portés par les textes nationaux et locaux intervenant dans le domaine de la transition énergétique et climatique. Elle recommande de préciser la manière dont les objectifs du PCAET, de réduction des consommations énergétiques et de GES, tiennent compte du projet de développement porté par le projet de SCoT.

IV.6. Dispositif de suivi

Le dispositif de suivi contenu dans le rapport environnemental est défini de manière provisoire (le document indiquant que d'autres indicateurs pourront être ajoutés) par rapport à 5 enjeux

¹⁶ La région Occitanie a fait part de sa volonté d'engager le territoire sur la voie de la transition énergétique, et de devenir un territoire à énergie positive (produire au moins autant d'énergie qu'il n'en consomme) à l'horizon 2050.

¹⁷La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) fixe les objectifs suivants :
- diminuer les émissions de GES de 40 % entre 1990 et 2030, et les diviser par quatre entre 1990 et 2050 ;
- réduire la consommation énergétique finale de 50 % en 2050 par rapport à 2012 ;
- réduire la consommation énergétique primaire des énergies fossiles de 30 % en 2030 par rapport à 201 ;
- porter la part des EnR à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020 et à 32 % en 2030 ;
- contribuer à l'atteinte des objectifs de réduction de la pollution atmosphérique prévus par le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques ;
- disposer d'un parc immobilier dont l'ensemble des bâtiments sont rénovés en fonction des normes "bâtiment basse consommation" ou assimilées, à l'horizon 2050 ;
- multiplier par cinq la quantité de chaleur et de froid renouvelables et de récupération livrée par les réseaux de chaleur et de froid à l'horizon 2030.

environnementaux identifiés prioritaires¹⁸. Il comporte cinq indicateurs environnementaux et une dizaine d'indicateurs de suivi du PCAET. Aucun n'est doté d'une valeur initiale permettant d'en suivre l'évolution dans le temps, sans qu'il ne soit indiqué si les données nécessaires seront bientôt disponibles. Le choix même des indicateurs pose question, certains portant sur des enjeux qui n'ont pas été spécialement identifiés dans les autres documents (consommation d'espace par exemple) ou sur des enjeux qui ne sont pas amenés à évoluer du fait du plan d'actions (nombre de corridors écologiques par exemple).

Un autre document, intitulé « la démarche de pilotage, suivi et évaluation », qui ne semble pas s'articuler avec le mécanisme de suivi précédemment décrit, a été construit autour de questions évaluatives priorisées pour le territoire et s'attache au suivi des effets du plan. Il comporte des indicateurs utiles, permettant un suivi des puissances d'EnR installées par exemple. Certains ne sont pas dotés de valeur initiale, ni d'objectif qui permettrait de mesurer l'apport du PCAET, par rapport au scénario tendanciel par exemple. En outre un indicateur de la consommation d'espace figure déjà dans le rapport environnemental pour le suivi d'autres aspects (risques, inondations,...) ce qui rend l'ensemble assez confus.

La MRAe recommande de revoir la méthodologie de définition des indicateurs environnementaux et de suivi du plan, pour constituer de véritables outils d'évaluation continue, en ne retenant que les indicateurs utiles, en cohérence avec les autres documents du PCAET, et en les articulant mieux entre eux. Elle recommande également de doter l'ensemble des indicateurs d'une valeur initiale, qui devrait être aussi proche que possible de la date d'adoption du PCAET pour pouvoir en mesurer les effets.

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 est essentiel dans ce projet de territoire rural. Peu abordé dans l'état initial, il repose sur des données en contradiction avec le SCoT. Le diagnostic fait état d'une extension de l'urbanisation d'environ 245 ha entre 1990 et 2012, soit sur une période de 22 ans, sur l'ensemble du Pays¹⁹, alors que le diagnostic du projet de SCoT, indiquait sur le même périmètre une consommation d'environ 800 ha entre 2009 et 2018, soit sur une période de 10 ans. Pour la seule communauté de communes Cœur et Coteaux du Comminges, le site PictoStat²⁰ mentionne une augmentation des surfaces artificialisées entre 1990 et 2012 de plus de 700 ha²¹.

Le plan d'actions ne comporte pas d'action clairement rattachée à un objectif de réduction de la consommation d'espace :

- l'action 1.1.1 relative à la « réalisation d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) climato-compatible » est classée dans un objectif intitulé « combattre la précarité de l'habitat ». Elle indique un objectif d'économie foncière et de préservation des espaces en mentionnant un but de maintien des capacités de stockage carbone.

¹⁸ Rapport environnemental p.111 ; ces enjeux environnementaux prioritaires justifiant un indicateur de suivi sont : la préservation des ressources naturelles, la consommation d'espace, la prévention des risques naturels, la qualité de l'air et l'optimisation de la ressource en bois.

¹⁹ Diagnostic, tome 5, p.16 et 17.

²⁰ Site de données statistiques interministérielle en Occitanie : <https://www.picto-occitanie.fr/accueil/cartes> – onglet Picto-Stat.

²¹ Ces données sont toutefois mentionnées dans la synthèse du diagnostic sur la séquestration carbone, sans analyse.

- l'action 3.1.1 « prendre en compte les enjeux du plan climat au sein du SCoT » mentionne un « bouquet de mesures plan climat », liées notamment au développement d'EnR et à l'aménagement²².

La MRAe a souligné, dans son avis précité sur le projet de SCoT, la forte consommation d'espace envisagée dans le projet arrêté (350 à 465 ha en extension de l'urbanisation), susceptible d'aller à l'encontre des objectifs de la transition énergétique : augmentation de l'artificialisation, des déplacements et donc des consommations énergétiques et des émissions de GES. En ce sens, le PCAET pourrait utilement intégrer des objectifs de réduction de consommation d'espace plus ambitieux que celles figurant dans le SCoT servant les objectifs de transition énergétique.

La MRAe rappelle que la réduction de la consommation d'espace représente un levier important de la transition énergétique valant pour l'ensemble des enjeux environnementaux du PCAET.

Elle recommande de corriger les données du diagnostic relatives à la consommation d'espace sur le territoire du Cœur et Coteaux de Comminges. Elle recommande de plus de mettre en œuvre des actions susceptibles de contribuer à la baisse de la consommation d'espace plus ambitieuses que celles figurant dans le SCoT. en référence aux objectifs climatiques et énergétiques du PCAET

V.1.b) Les déplacements

Deuxième secteur le plus consommateur d'énergie et deuxième le plus émetteur de GES, le transport routier, majoritairement réalisé en véhicule individuel, constitue un autre levier d'action essentiel pour atteindre les objectifs du PCAET.

L'étude des déplacements, réalisée à l'échelle du Pays, montre une forte dépendance à la voiture (97 % des actifs se rendent au travail en voiture), avec des temps de trajets importants (30 min en moyenne). Elle n'apporte pas d'information sur la part respective des déplacements locaux et de transit, en particulier par l'autoroute, et leur contribution au bilan énergétique. Il serait également utile de disposer de données sur les flux individuels et le transport de marchandises incluant les différents modes de transports (routier, ferroviaire...), sur le covoiturage, sur le nombre et la localisation des personnes qui prennent les transports en commun..., autant d'éléments qui pourraient fournir des pistes d'actions ciblées.

La mobilité durable fait l'objet d'un objectif décliné en 6 actions (1.2.1 à 1.2.6, et 1.3.3). Encore peu opérationnelles en absence d'objectifs chiffrés, ces démarches constituent une première étape dans le sens d'une meilleure maîtrise des déplacements.

L'action relative à la création d'une aire de covoiturage nécessite une étude préalable ; la fiche action devrait toutefois comporter les mesures de vigilance issue de l'évaluation environnementale, sur la prise en compte de la biodiversité et des paysages par exemple.

La MRAe recommande à la collectivité d'acquérir des données précises sur les déplacements. Elle encourage la collectivité dans sa volonté de lancer des démarches de réflexion et de planification sur cette thématique. Elle recommande de renforcer l'effet des mesures prévues par des objectifs liés à la cohérence entre l'urbanisme et les transports en commun, les possibilités de covoiturage et le développement des modes de déplacements « doux ». Il conviendra d'ajouter aux fiches action relatives à la création des aires de covoiturage les mesures, notamment en matière de préservation de la biodiversité ou des paysages issues de l'évaluation environnementale.

V.1.c) Le renforcement du stockage carbone

Le diagnostic propose une analyse du flux de séquestration annuel de carbone dans les sols et la biomasse à l'échelle de l'ensemble du Pays, sur la base de coefficients de stockage définis dans

²² Projet de DOO arrêté recommandations R10 et ss, prescriptions C18 et ss.

des études nationales, sans donner d'information sur les modes d'exploitation des sols et de la biomasse, qui conditionnent pourtant leur niveau de stockage effectif.

Il apparaît que la forêt stocke annuellement de l'ordre de 500 000 teqCO₂/an et les sols agricoles environ 170 000 teqCO₂/an. Ces données sont livrées à l'échelle de l'ensemble du Pays ; elles mériteraient d'être affinées à l'échelle de la communauté de communes, qui présente des caractéristiques très différentes d'occupation des sols par rapport au territoire pyrénéen, plus boisé. L'importance de l'agriculture justifierait d'approfondir l'étude du stockage en fonction des différents types de cultures présentes sur le territoire du Cœur et Coteaux du Comminges.

La MRAe relève que l'analyse des émissions liées aux changements d'affectation des sols présente certaines incohérences et devrait être précisée²³.

Par ailleurs, le diagnostic ne propose pas de quantification du stock de carbone actuellement présent dans les milieux agricoles et forestiers. La baisse de la consommation d'espace constitue un premier levier (le potentiel de séquestration carbone perdu par l'artificialisation des terres est évalué à 6 000 teqCO₂/an en moyenne depuis 2000). Le renforcement du stockage du carbone dans les sols et la biomasse pourrait être favorisé par le développement de l'agroforesterie, ou des changements de pratiques agricoles et de gestion de la forêt.

Toutefois la stratégie ne comporte pas d'objectifs de développement de la séquestration carbone. Quelques pistes d'actions indiquent avoir un effet sur la thématique, mais elles restent à un stade très préalable de réflexion. Il en est ainsi par exemple du projet alimentaire du territoire (3.2.2 et 1.2.6), ou de l'action d'organisation de tables rondes avec les agriculteurs (3.2.4).

De manière générale, la MRAe regrette l'absence d'ambition relative au développement du stockage carbone²⁴.

La MRAe rappelle que les PCAET doivent renforcer le stockage de carbone sur le territoire. Elle recommande de compléter le diagnostic pour identifier les stocks de carbone et les flux annuels propres au territoire de la communauté de communes, le cas échéant par une action dédiée du PCAET. Elle recommande de renforcer le programme d'actions par des actions opérationnelles et ambitieuses visant à développer le stockage carbone notamment en lien avec l'activité agricole.

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

Le secteur résidentiel représente le 3ème secteur le plus consommateur d'énergie (16 %) et le 3ème secteur le plus émetteur de GES (11 %) sur l'ensemble du Pays. Le diagnostic établit que le secteur résidentiel du Comminges est peu efficace thermiquement du fait des caractéristiques du logement, peu dense et ancien. Le diagnostic a également montré l'importance du secteur industriel dans les consommations d'énergie.

Le plan d'actions comporte des démarches d'accompagnement et de sensibilisation à destination des élus et des particuliers. Un bilan énergétique des bâtiments de la collectivité est prévu. La valorisation du service local de l'habitat, mutualisé entre les 3 intercommunalités, l'animation de l'OPAH²⁵ du Comminges et la mutualisation d'un local à Saint-Gaudens avec l'espace Info Énergie est positive ; son fonctionnement nécessiterait des précisions pour renforcer son accessibilité aux

²³ L'extension urbaine présente des chiffres devant être fiabilisés, comme vu précédemment. Le total de 1 336 ha mentionné dans le tableau 3 p.17 est en contradiction avec les 245 ha mentionnés comme représentant le total de l'extension urbaine sur 22 ans dans le texte. Le tableau 4 relatif aux émissions engendrées par le changement d'affectation des sols devrait être expliqué, sur le point de savoir s'il s'agit des émissions liées à l'artificialisation ou de la perte de stockage, comme semble le suggérer le schéma qui figure dans le bilan.

²⁴ L'art. R.229-51 II du code de l'environnement indique que les objectifs stratégiques des PCAET portent au moins sur un certain nombre de domaines, dont le développement du stockage carbone sur le territoire.

usagers (mode de fonctionnement, horaires de permanence, disponibilité éventuelle pour les territoires ruraux...). Le nombre de logements rénovés visés pourrait être précisé.

Le secteur industriel fait l'objet d'une action d'accompagnement, qui prévoit seulement des rencontres notamment avec la première industrie du territoire, Fibre Excellence, ce qui semble peu ambitieux au regard de la part de cet acteur dans la consommation d'énergie du territoire.

Aucune action ne concerne la gestion et la prévention des déchets.

La MRAe note le caractère positif des démarches entreprises, mais souligne leur caractère encore peu opérationnel. L'intégration de l'OPAH est appréciable par les objectifs de rénovation énergétique qu'elle porte qui sont ainsi en lien avec le PCAET. Elle recommande de compléter les fiches actions par des objectifs visés (nombre de rénovations à atteindre par exemple). Elle invite la collectivité à agir dans tous les domaines de sa compétence, y compris la réduction des déchets. Elle recommande de mobiliser de manière plus importante les acteurs économiques, et notamment l'industrie, au plan d'action, la collectivité ne pouvant pas agir seule pour soutenir un haut niveau d'ambition des baisses des consommations énergétiques.

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

La communauté de communes ambitionne de développer la production d'EnR et de récupération majoritairement par le photovoltaïque (objectif de production de 86 953 MWh en 2030, et de 215 000 MWh en 2050 - comparés aux 10 600 MWh installés en 2014), mais aussi la géothermie et le biométhane.

Le bilan des productions EnR par filière indique que Fibre Excellence représente 66,22 % de la production d'ENR du territoire du Pays, en comptant le bois énergie, consommé sur place²⁶ et l'énergie produite en surplus et redistribuée sur le réseau.

Une partie du potentiel photovoltaïque a cependant été omis du diagnostic, qui n'a identifié que les potentialités de développement de l'énergie solaire en toiture.

Plusieurs études sont prévues pour développer les EnR, comme la possibilité pour le Pays de monter une société publique d'investissement locale d'énergie renouvelable, incluant une participation des habitants (2.3.1), le fait de candidater à un appel à projets lancé par l'ADEME, le contrat de développement territorial (2.2.1), ou l'équipement en panneaux solaires des bâtiments de la collectivité après un audit préalable (2.4.1). L'action 2.3.2 tend à valoriser des actions portées par le syndicat mixte Saint-Gaudens Montrejeau. Il s'agit de développer des projets photovoltaïques et de biogaz à Clarac et Lieoux. La faisabilité, l'état d'avancement, les gains attendus en termes énergétiques, ou encore les points de vigilance environnementaux (le projet photovoltaïque de Lieoux ayant fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale en date du 30 mars 2017), ne sont pas renseignés.

Une action intéressante porte sur l'engagement du Pays à accompagner 10 constructions publiques en bois local. Toutefois, aucune action n'accompagne le développement d'une gestion durable de la forêt.

La MRAe encourage la collectivité à poursuivre les démarches entreprises, mais note leur caractère encore peu opérationnel, ce qui pose question au regard des objectifs ambitieux affichés en matière de progression des EnR. Elle recommande de compléter le diagnostic par une identification du potentiel photovoltaïque du territoire. Elle encourage la collectivité

²⁵ L'OPAH est une opération programmée de rénovation de l'habitat, en lien avec les services de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat, le conseil départemental et le conseil régional.

²⁶ L'énergie n'est pas utilisée directement mais consiste en la combustion de liqueur noire, sous-produit de l'extraction des filières de bois par une solution de soude.

à s'emparer des questions touchant à la gestion des forêts dans une perspective d'utilisation raisonnée du bois local.

V.3. La qualité de l'air

Le diagnostic fait état d'une qualité de l'air extérieure relativement bonne dans l'ensemble, n'ayant pas généré de procédures d'alertes de pollution. Le territoire connaît cependant des expositions à des concentrations excessives de polluants, dont les sources prépondérantes sont les transports au niveau de l'autoroute et de l'agglomération de Saint-Gaudens pour le dioxyde d'azote (NO₂), l'écobuage, l'agriculture et les installations de combustion (industrie et feux de cheminées) pour les particules fines. Le dioxyde de soufre (SO₂) fait l'objet d'un suivi spécifique lié aux activités industrielles du territoire (Fibre Excellence).

Les enjeux globalement bien identifiés, sont partiellement cartographiés à l'échelle du Pays, avec un focus sur la localisation de personnes sensibles sur la commune de Saint-Gaudens.

L'activité agricole, responsable d'émissions de NO_x, d'ammoniac et de particules fines non négligeables, n'est pas clairement reprise dans la synthèse des enjeux. Les allergènes ne sont pas non plus évoqués ;

La stratégie de la communauté de communes (tableau VI du document 9) fixe des objectifs ambitieux de réduction des émissions de polluants à l'horizon 2021, qui ne sont pas expliqués.

La stratégie indique un objectif de réduction à zéro émission de SO₂ à l'horizon 2050 pour l'industrie. La MRAe relève que les émissions du secteur industriel résultent d'un process et de la matière première elle-même (le soufre contenu dans le bois), et s'interroge par conséquent sur la faisabilité de cet objectif.

Une seule action concerne la qualité de l'air et porte sur la sensibilisation du public via le contrat local de santé, en partenariat avec l'Agence régionale de santé (ARS). Elle pourrait être complétée par des points de vigilance dans les fiches actions existantes sur la rénovation du bâti ou le développement du chauffage au bois par exemple, à destination des particuliers ou des professionnels et artisans. Il est dommage que la collectivité n'ait pas utilisé davantage de potentialités développées dans le diagnostic, touchant à la localisation des établissements sensibles par exemple.

La MRAe recommande de compléter le programme d'actions par des points d'attention sur la santé et la qualité de l'air dans l'ensemble des domaines potentiellement concernés. Elle recommande de renforcer les actions en assignant des objectifs aux documents d'urbanisme et aux aménagements : localisation des établissements comportant des publics sensibles, choix des végétaux non allergènes par exemple. Elle recommande également que soient envisagées des actions de réduction des émissions de polluants dans le domaine de l'agriculture.

V.4. L'adaptation au changement climatique

Le diagnostic et l'état initial ont identifié de forts enjeux de vulnérabilité au changement climatique sur le territoire²⁷. Les modifications du climat et l'augmentation de la fréquence des phénomènes extrêmes risquent d'avoir des conséquences sur la gestion de l'eau, l'agriculture, les forêts, les infrastructures, la biodiversité ainsi que les activités économiques. Les besoins en eau de l'usine

²⁷ Des erreurs mineures sont à corriger toutefois, par exemple dans l'histogramme p.14 du diagnostic t.1 relatif à la vulnérabilité du territoire au changement climatique, qui fait état de 235 tempêtes en 1982.

Fibre Excellence (20,9 millions de m³ en 2016) constituent une pression forte sur la disponibilité de la ressource, même si l'usine restitue presque toute l'eau dans le milieu naturel.

Le programme d'actions, qui se limite souvent à des mesures de sensibilisation, ne s'est pas emparé des enjeux forts issus du diagnostic. Les questions de tension sur la ressource en eau par exemple, et le manque d'eau dans certaines zones agricoles, ne font pas l'objet d'actions de nature à faire évoluer les pratiques et soutenir le monde agricole face au changement climatique.

La MRAe encourage la collectivité à anticiper les conséquences du changement climatique sur son territoire, et recommande de compléter le plan d'actions par des mesures ciblées visant à améliorer l'adaptation et la résilience du territoire face aux conséquences du changement climatique.

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

La communauté de communes du Cœur et Coteaux du Comminges, devient, par l'adoption du PCAET, l'animatrice de la transition énergétique sur son territoire. L'élaboration du PCAET, mutualisée à l'échelle du Pays, illustre une bonne dynamique de la démarche et une complémentarité entre les communautés de communes. Différents partenaires (département, chambre des métiers et de l'artisanat, syndicat mixte...) sont associés aux actions, ce qui est très positif. Des engagements plus clairs sont toutefois attendus de la part des pilotes comme des partenaires, et une meilleure participation du monde économique – en particulier du milieu industriel - et de la société civile sont à rechercher.

La MRAe rappelle également 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.