



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 Frontonnais (31)**

n° saisine 2019-7254
n° MRAe 2019AO67

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 5 mars 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 Frontonnais (Haute-Garonne). L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception de la saisine en DREAL.

La délibération collégiale de la MRAe peut avoir lieu à distance, soit avec recours à la téléconférence, soit par échange d'écrits par voie électronique dans le cadre fixé par l'ordonnance n° 2014-1329 du 6 novembre 2014 relative aux délibérations à distance des instances administratives à caractère collégial et par le décret n° 2014-1627 du 26 décembre 2014 pris pour son application.

Le présent avis contient les observations que la MRAe Occitanie formule sur le dossier. Cet avis a été émis collégialement, dans le cadre d'une délibération à distance telle que prévue par l'article 15 du règlement intérieur du CGEDD, par les membres de la MRAe suivants : Marc Challéat et Georges Desclaux. 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 6 mars 2019.

Synthèse de l'avis

Le plan climat air énergie territorial (PCAET) déposé par la communauté de communes du Frontonnais repose sur une partie commune élaborée par le syndicat mixte du SCoT Nord toulousain, comme les trois autres communautés de communes du territoire du SCoT, ainsi qu'une stratégie et un plan d'actions qui lui sont propres.

Le diagnostic demeure perfectible et demande notamment à être mieux décliné pour identifier les enjeux et pistes d'actions propres au territoire intercommunal. S'il est intéressant de mutualiser certains éléments du PCAET à l'échelle du SCoT, 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'actions.

La stratégie de la communauté de communes, bâtie en référence aux objectifs établis à l'échelle du SCoT n'est pas explicitée au regard des caractéristiques et des potentialités du territoire, ainsi que des alternatives offertes par le syndicat mixte du SCoT.

Le programme d'actions, pour lequel des financements sont identifiés, témoigne d'une réelle ambition de la collectivité dans le domaine de la transition énergétique et d'une démarche partenariale déjà bien engagée. Il mérite toutefois d'être complété sur plusieurs sujets (consommation d'espace et maîtrise de la consommation d'énergie, pratiques agricoles, santé et qualité de l'air), avec de nombreuses études à mener, ce qui souligne toute l'importance du suivi-évaluation pour vérifier la bonne mise en œuvre du plan et l'amplification des actions prévues.

En matière de déplacements, les objectifs fixés d'évolution des parts modales des différents modes de transports sont ambitieux. Ils supposent une forte amélioration de la desserte en transports en commun, du rabattement vers des modes structurants (train, bus départementaux) et des infrastructures cyclables, qui n'apparaissent pas clairement dans le plan d'actions à ce stade.

La MRAe encourage en outre la collectivité à anticiper les conséquences du changement climatique sur son territoire et à compléter son plan d'actions par des mesures faisant notamment référence aux questions de tension croissante sur la ressource en eau.

Par ailleurs, la MRAe recommande que l'évaluation environnementale soit complétée afin de démontrer comment le programme d'actions place la collectivité sur la trajectoire de transition énergétique qu'elle s'est fixée.

Elle recommande également de traduire dans les fiches-actions les mesures environnementales de type « évitement et réduction » identifiées dans le rapport environnemental.

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 du Frontonnais (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 Frontonnais

La communauté de communes du Frontonnais regroupe 10 communes sur un territoire de 162 km², situé au nord du département de la Haute-Garonne et de l'agglomération toulousaine. La population était de 25 885 habitants en 2016 (source INSEE), avec une augmentation moyenne annuelle de 1,7 % entre 2011 et 2016.



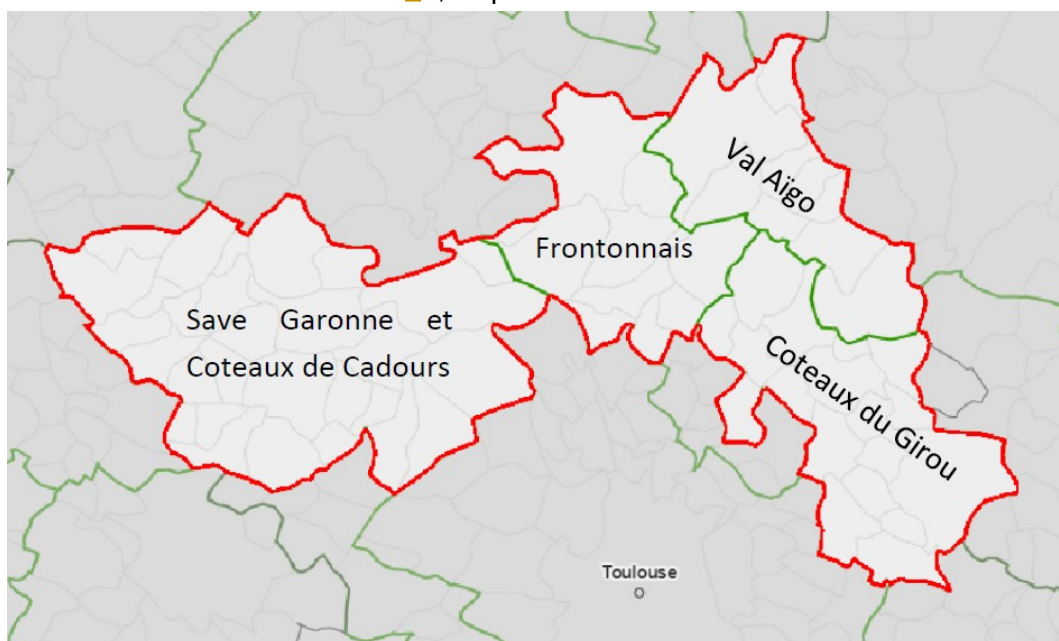
Carte de la communauté de communes du Frontonnais, issu du document « Introduction »

La communauté de communes a élaboré son PCAET sous la coordination du syndicat mixte qui gère le schéma de cohérence territorial (SCoT) du nord toulousain. Le SCoT, approuvé le 4 juillet

2012, a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale, assurée alors par le préfet de la Haute-Garonne, le 28 octobre 2011.

Le territoire du nord toulousain couvre le Frontonnais, mais également les communautés de communes des Hauts Tolosans (anciennement dénommée communauté de communes Save Garonne Coteaux de Cadours), des Coteaux du Girou et du Val d'Aigo, qui ont élaboré conjointement leurs PCAET¹.

Le PCAET de la communauté de communes des Coteaux du Girou a donné lieu à un avis de la MRAe Occitanie en date du 10 mai 2019⁹⁹, disponible sur son site internet.



Carte du SCoT nord toulousain et des 4 intercommunalités qui le composent, issue du diagnostic

Le territoire du Frontonnais est traversé par un axe routier européen, des routes départementales structurantes et également une voie ferrée qui relie Toulouse à Montauban. Une plate-forme multimodale qui constitue l'un des premiers pôles logistiques d'Europe du sud par sa taille et ses aménagements sur 300 ha est équipé pour des activités industrielles, de transport, de logistique et de services.

Le transport routier occupe une place prépondérante dans les consommations énergétiques du territoire de la communauté de communes (339 GWh annuels sur un total de 600,3 GWh en 2014), suivi du secteur résidentiel (156,9 GWh) et du secteur tertiaire (88,6 GWh). Les produits pétroliers constituent la principale source d'énergie (260 GWh/an).

La production locale d'énergie renouvelable (EnR) propre à la communauté de communes, estimée à 55 GWh/an en 2014, est selon le document « chiffres clés du territoire » principalement issue de la production photovoltaïque (27 GWh/an) et l'utilisation du bois énergie par les particuliers (26 GWh/an).

Les émissions de gaz à effet de serre (GES) sont estimées à 150 500 tonnes équivalent CO₂ (tCO₂e)/an, très majoritairement générées par le transport routier (72 %) ; viennent ensuite le secteur résidentiel (14 %) et tertiaire (8%).

L'étude de l'évolution climatique du territoire du SCoT Nord toulousain se fonde sur les données mises à disposition par Météo France², montrant, pour le passé :

- une hausse de la température moyenne annuelle en Occitanie de 0,3 °C par décennie sur la période 1959-2009, avec une augmentation du nombre de journées chaudes³, et une accentuation du réchauffement depuis les années 1980 ;

¹ Pour la communauté de communes du Val d'Aigo, il s'agit d'une démarche volontaire, la population étant inférieure au seuil de 20 000 habitants.

² www.meteofrance.fr/climat-passe-et-futur/climathd pour les grandes tendances du climat sur le territoire ; www.drias-climat.fr/ pour les scénarios climatiques régionalisés.

- des sécheresses en progression, et des contrastes climatiques saisonniers importants.

Pour le futur, les prévisions annoncent la poursuite du réchauffement, avec une poursuite de la diminution du nombre de jours de gel et de l'augmentation du nombre de journées chaudes, des contrastes saisonniers plus forts et un assèchement des sols de plus en plus marqué.

L'évolution climatique risque d'aggraver la tension déjà existante entre la ressource en eau et les besoins liés à l'augmentation de la population, et l'agriculture. Certains risques naturels pourraient également s'accroître.

Une stratégie commune a été définie à l'échelle du SCoT en se dotant des objectifs suivants :

- diminuer de 27 % les consommations énergétiques de l'ensemble du territoire entre 2014 et 2050, soit, compte tenu de l'attractivité démographique du territoire, une diminution de 57 % par habitant. Des objectifs chiffrés sont fixés pour chaque secteur pour décliner cet objectif;
- multiplier par 4 d'ici 2050 les productions d'EnR du territoire, principalement par l'énergie photovoltaïque, l'énergie issue des déchets, la méthanisation et la biomasse ;
- couvrir par les productions locales d'EnR 76 % de la consommation d'énergie en 2050 ;
- diminuer les émissions de GES du territoire de 53 % entre 2014 et 2050, soit de 70 % par habitant sur cette même période.

Les objectifs quantitatifs sont déclinés pour la communauté de communes du Frontonnais.

Les communautés de communes se voient proposer 7 axes stratégiques pouvant encadrer les plans d'actions autour de l'exemplarité de la collectivité, la mobilité, des bâtiments privés plus économes, un modèle agricole et alimentaire plus vertueux, des investissements à retombées locales dans les énergies renouvelables, une anticipation exemplaire de l'augmentation de la population et une meilleure gestion des déchets.

La communauté de communes du Frontonnais a bâti son programme d'actions sur 5 de ces orientations stratégiques.

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 suivantes.

IV.2. Forme générale des documents du PCAET et 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.

³ Le diagnostic indique que sur la station de Toulouse-Blagnac le nombre de journées chaudes serait passé de 60 jours à plus de 80 jours annuels entre 1963 et 2015, chiffre qui dépasserait la centaine d'ici 2100.

Ce document, situé dans le rapport environnemental, n'est pas suffisamment accessible. Trop sommaire, il n'intègre pas certaines informations fondamentales à un PCAET comme l'état du climat, des consommations énergétiques ou encore la production d'EnR du territoire. La description de la méthodologie employée demeure très théorique, et pourra être actualisée dès lors que l'évaluation environnementale sera elle-même complétée.

La MRAe recommande de compléter le résumé non technique :

- en incluant tous les éléments nécessaires à la compréhension du plan et de la démarche d'évaluation environnementale ;
- en le présentant dans un document séparé du rapport environnemental afin d'améliorer son accessibilité.

L'articulation entre les différents documents n'est pas évidente (cf. § IV.4). Les choix établis par la collectivité pour son territoire et pour parvenir aux objectifs qu'elle s'est fixés ne sont pas réellement expliqués.

Toutefois, le programme d'action est clairement structuré. Les fiches d'actions pilotées par plusieurs types d'acteurs identifient les partenaires associés, comportent un engagement sur un objectif avec un planning de réalisation. Le budget nécessaire et le mode de financement sont pour la plupart précisés, ce qui est très positif et témoigne d'une ambition importante en matière de transition énergétique et climatique. La MRAe souligne la qualité des fiches actions même si elles nécessitent (cf. § IV.4) d'être complétées et amplifiées.

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

Le diagnostic et l'état initial de l'environnement comportent des données plutôt précises et récentes, dotées d'illustrations et d'explications méthodologiques. Les documents permettent de s'approprier les principaux enjeux du territoire, à l'échelle du SCoT.

L'échelle de l'intercommunalité est également déclinée sur certaines thématiques par quelques données chiffrées⁴, sans que le diagnostic n'identifie toutefois clairement les particularités du territoire faisant l'objet du PCAET, et donc ses enjeux propres. Ainsi :

- le diagnostic indique que le transport routier représente 46 % des consommations énergétiques à l'échelle du SCoT, mais n'évoque pas le poids plus fort de ce poste dans le Frontonnais ;
- certaines analyses thématiques (secteur industriel, tertiaire, EnR ...) restent à l'échelle du SCoT sans préciser les caractéristiques du territoire intercommunal, qui peuvent être différentes. Par exemple, le diagnostic indique que l'incinérateur de Bessières produit 64 % de l'électricité produite sur le territoire, dont la moitié peut être considérée comme renouvelable ; mais cet incinérateur n'est pas situé sur le territoire de la communauté de communes, dont les spécificités en matière de production d'EnR sont simplement reportées dans un tableau chiffré distinct du diagnostic sans être analysées⁵.

Sur d'autres thématiques, des chiffres sont présentés sans analyse liée aux thématiques du PCAET et semblent, de ce fait, peu utiles. Il en est notamment ainsi de la répartition des entreprises par secteur d'activité à l'échelle du SCoT (pourcentage d'entreprises dans le secteur de la fabrication de matériel de transport, de la construction,...). En revanche, il aurait été intéressant par exemple d'analyser la contribution de la zone d'activité Eurocentre⁶ aux différentes thématiques du PCAET.

⁴ Par exemple, le taux d'emploi, la taille des ménages, ou encore les types de logements sont mentionnés pour chaque communauté de communes, ce qui est intéressant. Mais ces chiffres ne sont pas analysés, et les données les plus importantes au regard des thématiques du PCAET ne sont pas toujours évoquées.

⁵ Document « Chiffres clés de la communauté de communes du Frontonnais ».

⁶ Document « Diagnostic des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre », p.29.

De plus, les potentiels de réduction des consommations énergétiques et des émissions de GES, qui doivent être abordés dans le diagnostic pour permettre d'identifier les actions les plus pertinentes, ne sont pas identifiés⁷. D'autres thématiques méritent aussi d'être précisées (cf. § V).

La MRAe recommande de compléter les données du diagnostic par une analyse des spécificités du territoire de la communauté de communes du Frontonnais au regard des thèmes du PCAET : émissions de GES, de polluants, de consommations énergétiques et de production d'EnR, focus sur des éléments caractéristiques du territoire.

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

IV.4. Qualité de la démarche d'évaluation environnementale

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.

Les choix du niveau d'enjeu ne sont pas explicités pour le territoire intercommunal et peuvent être perçus, pour certains d'entre eux, comme déconnectés des enjeux identifiés dans le diagnostic. Par exemple, l'enjeu relatif à la préservation de la nature en ville, souvent utilisé comme moyen d'atténuation du phénomène d'îlot de chaleur urbain, se voit affecté du niveau d'enjeu le plus fort, alors même que le diagnostic indique qu'en raison du caractère majoritairement rural du territoire du SCoT, le territoire n'est pas a priori sujet à ce phénomène. L'enjeu relatif au maintien et à la restauration des continuités écologiques se voit également affecté du niveau le plus fort, sans que l'état initial de l'environnement ne soit évoqué pour le territoire.

La MRAe recommande de justifier la priorisation des enjeux environnementaux en cohérence avec les éléments du diagnostic et de l'état initial, afin de pouvoir identifier les domaines d'actions les plus adaptés.

La justification du choix retenu dans le rapport environnemental se limite à une paraphrase du document « stratégie territoriale », sans explication sur la manière dont ce scénario à l'échelle du SCoT a été bâti au regard des alternatives examinées lors de son élaboration. La déclinaison de cette stratégie à l'échelle de la communauté de communes du Frontonnais présentée dans le document « chiffres clés de la stratégie » n'est pas non plus expliquée.

Les objectifs stratégiques reprennent 6 des 7 orientations proposées à l'échelle du SCoT, sauf l'orientation relative aux déchets, reprise en tant qu'axe stratégique de l'orientation relative à la mobilisation des services communautaires. Mais la manière dont les objectifs chiffrés sont fixés aux différentes échéances (2021, 2026, 2030 et 2050) ainsi que les actions propres au Frontonnais, ne sont pas expliquées. Pourtant les caractéristiques propres à chaque intercommunalité peuvent justifier des différences dans les actions retenues.

La MRAe recommande de justifier l'ensemble des choix effectués dans le PCAET, au niveau des objectifs chiffrés de la stratégie comme du programme d'actions au regard des caractéristiques et potentialités du territoire, et des alternatives offertes notamment par le syndicat mixte du SCoT.

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.

⁷ Un tableau présenté dans le document « Chiffres clés » déjà cité mentionne un potentiel de mobilisation des différents types d'EnR, sans indiquer si ces chiffres sont issus d'une déclinaison purement statistique, ou d'un choix, et dans ce cas fondé sur quel type d'analyse. Le potentiel identifié donc très théorique.

La MRAe recommande de compléter le programme d'actions avec les mesures d'évitement et de réduction proposées dans le rapport environnemental, afin de garantir leur mise en œuvre et leur opposabilité.

La MRAe relève que l'évaluation environnementale ne comporte aucune quantification des effets attendus de la mise en œuvre du plan d'actions du Frontonnais sur les principales thématiques environnementales du PCAET, en comparaison avec le scénario tendanciel, afin de démontrer l'apport du plan. L'évaluation environnementale n'explique pas comment les actions proposées permettent d'atteindre les objectifs affichés ; par exemple, il n'est pas expliqué de quelle manière la production d'EnR à partir de la géothermie atteindrait sur le Frontonnais 6 500 MWh dès 2026 à échéance du PCAET, en l'absence de production à l'heure actuelle, ou pour quelle raison la production hydraulique diminuerait entre 2021 et 2030 pour remonter en 2050.

La MRAe rappelle que l'évaluation environnementale d'un PCAET sert à démontrer que les enjeux environnementaux sont pris en compte, mais aussi que les actions prévues permettent d'atteindre les objectifs assignés au territoire. Elle recommande de compléter le rapport environnemental en ce sens, par une quantification réaliste des effets attendus des actions, et par une analyse démontrant la plus-value du plan par rapport au scénario tendanciel.

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 en lien avec les thématiques du PCAET.

Cette analyse reste toutefois très sommaire. L'absence de quantification du programme d'actions (cf ci-dessus) ne permet pas d'analyser la trajectoire de la collectivité au regard des documents nationaux et locaux.

La MRAe note que le diagnostic a pris en compte l'essor démographique prévu sur l'ensemble du SCoT (123 000 habitants à l'horizon 2030 soit 29 000 de plus qu'en 2016). L'analyse de l'articulation avec le SCoT suppose de prendre également en compte les autres objectifs chiffrés de SCoT, si possible à l'échelle du territoire intercommunal : développement de l'artificialisation des sols, des zones d'activités,...

La MRAe recommande de compléter l'analyse de l'articulation des effets escomptés du programme d'actions avec les principaux objectifs portés par les plans et programmes nationaux et locaux intervenant dans le domaine de la transition énergétique et climatique. Elle recommande de préciser la manière dont les objectifs du PCAET en matière 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 repose sur :

- un suivi des actions du PCAET composé de 48 indicateurs ; l'origine de la donnée, la fréquence de la collecte et l'unité sont précisées. Ce dispositif recoupe l'ensemble du programme d'actions et semble permettre un suivi détaillé. Le dispositif mériterait toutefois d'être complété par un état initial et par un résultat à atteindre, pour faciliter son évaluation ;
- un dispositif de suivi environnemental, composé de 9 indicateurs, non expliqués ni liés à l'évaluation environnementale, qui ne semblent pas mettre la collectivité en mesure d'assurer un suivi pertinent⁸.

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'approbation du PCAET pour pouvoir en

⁸ Ainsi par exemple, l'indicateur relatif à l'« étude d'impact du projet de parc photovoltaïque sur la commune de Villeneuve-lès-Bouloc », encore à l'état de projet sur le territoire du Frontonnais, ou encore l'indicateur « suivis de chantier (+ compte-rendus) ».

mesurer les effets. Elle recommande également de revoir les indicateurs environnementaux pour les recentrer sur le suivi des incidences du plan sur l'environnement.

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 territoire rural, soumis à une « urbanisation galopante » d'après le rapport environnemental, surtout sur la première couronne de l'agglomération toulousaine. Ce point n'est que partiellement abordé dans l'état initial, la consommation d'espace propre au territoire intercommunal n'étant pas étudiée. Le diagnostic indique que pour l'ensemble du SCoT, 1 442 ha ont été consommés entre 2000 et 2012, principalement au détriment d'espaces agricoles, provoquant une émission de carbone estimée à plus de 15 000 tCO₂/an en moyenne. La MRAe rappelle que l'étalement urbain est également source d'émissions de GES par les déplacements, amoindrit les possibilités de stockage carbone, et induit de plus fortes consommations.

L'orientation stratégique potentiellement liée à cet enjeu, « une anticipation responsable de l'augmentation de population », est peu explicite. Le plan d'actions ne comporte pas d'action clairement rattachée à un objectif de maîtrise de la consommation d'espace. La consommation d'espace pourrait également constituer un point de vigilance ajouté aux fiches d'actions n°2 (communiquer autour de la transition énergétique) et 31 (coconstruire un projet de lotissement exemplaire).

La MRAe rappelle que la réduction de la consommation d'espace représente un levier important de la transition énergétique.

Elle recommande de compléter le diagnostic par l'analyse de la consommation d'espace passée sur le territoire du Frontonnais. Elle recommande également de mettre en œuvre des actions susceptibles de contribuer à la baisse de la consommation d'espace en référence aux objectifs climatiques et énergétiques du PCAET, pouvant aller au-delà de ceux fixés par le SCoT : objectifs chiffrés de diminution de la consommation d'espace devant être déclinés dans les documents d'urbanisme, développement de formes urbaines plus compactes,...

Elle recommande aussi de faire de la maîtrise de la consommation d'espace un point de vigilance transversal aux actions qui peuvent avoir un effet sur cette thématique.

V.1.b) Les déplacements

Le transport routier est le principal mode de déplacements sur le SCoT (88,2 %). Parmi les 4 communautés de communes, le Frontonnais présentant le plus fort taux d'équipement automobile des ménages par rapport au reste du territoire (58 % des ménages possèdent deux voitures ou plus). Le transport routier, majoritairement réalisé en véhicule individuel, constitue un poste d'action essentiel pour atteindre les objectifs du PCAET.

L'étude des déplacements se fonde sur les données disponibles en matière de déplacements des particuliers sur les trajets domicile-travail, et montre une forte dépendance aux véhicules individuels (88 % des déplacements à l'échelle du SCoT). Le schéma des déplacements montre que les trajets principaux des déplacements domicile-travail étaient en 2012, sur le Frontonnais, autant liés à l'agglomération toulousaine qu'à celle de Montauban.

A l'échelle du SCoT, 3,8 % des trajets s'effectuent en transport en commun. L'étude 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 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, les modes de déplacements actifs,..., autant d'éléments qui pourraient fournir des pistes d'actions ciblées.

Le PCAET fixe l'objectif stratégique de réduire la part modale de la voiture de 80 à 67% en 2030, et d'augmenter celle des transports en commun de 5 à 11%, et du vélo de 5 à 7%.

La mobilité responsable fait l'objet d'une orientation stratégique (n°2), déclinée en 7 actions dont des démarches de planification (plan de mobilité rurale principalement) et d'autres actions amenées à se concrétiser à travers ce plan de mobilité : lignes de rabattement vers les gares, parkings de covoiturage, achat de véhicules électriques ou encore aménagements tendant à favoriser la marche à pied et le vélo. Les points d'attention mentionnés dans l'évaluation environnementale devraient être repris dans les fiches actions.

La communauté de communes du Frontonnais prévoit aussi- d'établir un plan de déplacement de ses agents et élus (fiche action n°14), dont la source de financement ne semble pas encore établie. Un plan de déplacement sur Eurocentre est également prévu, ce qui est positif au vu du nombre d'entreprises et d'agents présents (3 800 emplois mentionnés dans la fiche) ; les partenaires identifiés devraient inclure les entreprises.

Ces actions, dont le budget estimatif annuel est conséquent, témoignent d'une volonté d'accompagner une mobilité durable. Mais elles sont encore peu définies dans l'attente notamment du plan de mobilité rurale (aucun objectif n'est fixé par exemple sur le nombre potentiel de personnes concernées).

Les objectifs fixés d'évolution des parts modales des différents modes de transports sont ambitieux. Ils supposent une forte amélioration de la desserte en transports en commun, du rabattement vers des modes structurants (train, bus départementaux) et des infrastructures cyclables, qui n'apparaissent pas clairement dans le plan d'actions à ce stade.

Ces mesures mériteraient par ailleurs d'être renforcées par des actions visant à renforcer la cohérence entre l'urbanisme et les transports.

La MRAe recommande à la collectivité d'acquérir des données plus précises sur les déplacements sur son territoire. Elle encourage la collectivité dans sa volonté de lancer des démarches de planification sur la mobilité durable, et d'associer le milieu privé notamment entrepreneurial à son plan d'actions.

Elle recommande également de renforcer l'effet des mesures prévues par des actions liées à la cohérence entre le développement de l'urbanisme et les transports en commun, à traduire lors de la révision des documents d'urbanisme.

Elle recommande de démontrer que les actions prévues sont effectivement de nature à entraîner une baisse significative de la part modale de la voiture individuelle à l'échéance du PCAET, le cas échéant en précisant les objectifs quantitatifs poursuivis (nombre de covoitureurs, de voyageurs utilisant le train, les déplacements doux,...).

Elle recommande également de mentionner dans les fiches action les points d'attention identifiés dans l'évaluation environnementale.

V.1.c) Le renforcement du stockage carbone

Le diagnostic établit des données chiffrées qui sont difficilement compréhensibles. Il comporte des erreurs surestimant par exemple de façon importante la partie couverte par la forêt, ce qui fausse l'étude du stock de carbone dans les sols et la biomasse⁹. La séquestration nette annuelle de carbone sur le territoire du SCoT, évaluée à 171 600 teqCO₂ et représentant 26 % des émissions totales de GES, semble donc largement surestimée.

⁹ Le texte comme certains graphiques ne correspondent pas, pour partie, aux données du territoire : la ville de Perpignan est citée, ce qui semble être une erreur. Le diagnostic mentionne 13 320 ha de forêts sur l'ensemble du territoire du SCoT, soit bien plus que les 9 000 ha d'espaces naturels, incluant les forêts, les surfaces en eau et milieux semi-naturels, mentionnés dans le rapport de présentation du SCoT approuvé, et estimés également par la DREAL à partir de l'outil Corine Land Cover.

La MRAe recommande de préciser les sources des données utilisées pour les données surfaciques mobilisées (superficie des forêts, des espaces naturels, des espaces agricoles) et de corriger le diagnostic en ce sens.

Par ailleurs, la méthodologie est peu claire¹⁰. L'étude de la séquestration carbone mériterait de différencier aussi plus clairement les capacités de stockage des flux annuels.

Les chiffres avancés sont à considérer avec précaution. Sur la séquestration carbone liée à l'agriculture par exemple, une étude récente indique que les grandes cultures ne stockent pas de carbone, voire sont contributrices d'émissions de GES¹¹.

La MRAe recommande de préciser la méthodologie employée pour l'étude des capacités de stockage du carbone. Elle recommande de revoir et de considérer avec précaution les chiffres indiqués, et de mieux différencier les stocks et les flux.

Les leviers permettant de développer le stockage carbone sont néanmoins identifiés : baisse de la consommation d'espace et changements de pratiques agricoles et de gestion de la forêt.

Bien qu'une orientation stratégique (n°5) traite d'un modèle agricole et alimentaire plus vertueux, l'adaptation du modèle agricole se traduit par deux actions qui tendent uniquement à identifier les secteurs vulnérables aux fortes pluies et à la biodiversité dégradée, et à accompagner les agriculteurs de ces secteurs vulnérables (actions 22 et 23).

La MRAe rappelle que le développement du stockage carbone fait partie des impératifs d'un PCAET. Elle recommande de renforcer le programme d'actions par des actions opérationnelles et ambitieuses visant à développer le stockage carbone notamment via des évolutions des pratiques agricoles.

V.1.d) La maîtrise de la consommation d'énergie et des émissions de GES

Le secteur résidentiel représente le 2^{ème} secteur le plus consommateur d'énergie (34 %) et le 3^{ème} secteur le plus émetteur de GES (13 %) sur l'ensemble du SCoT ; les mêmes proportions se retrouvent à l'échelle de la communauté de communes du Frontonnais. Le diagnostic établit que le secteur résidentiel du SCoT nord toulousain n'est pas très ancien (31 % des logements construits avant 1970), composé à 84 % de maisons individuelles, avec une forte part de propriétaires occupants (72 %). Le diagnostic a également montré l'importance du secteur tertiaire dans les consommations d'énergie.

La volonté d'agir sur la rénovation énergétique du secteur bâti se traduit notamment par des actions intéressantes liées à la rénovation des bâtiments publics, dotées d'objectifs annuels précis. Le Frontonnais souhaite également créer un bâtiment exemplaire d'ici 2024 (fiche action n°7) : bâtiment à énergie positive, éco-matériaux, qualité de l'air,..., et utiliser cette expérience pour diffuser les bonnes pratiques auprès des communes, ce qui est positif.

L'accompagnement du secteur privé dans la transition énergétique et climatique comporte :

- une action d'accompagnement des particuliers (fiche action 19), dans le cadre de l'objectif de rénovation de 189 logements/an à l'échelle de la communauté de communes ; les actions déjà engagées par le conseil département en matière de lutte contre la précarité énergétique, qui font l'objet d'un projet d'intérêt général (PIG) depuis avril 2015, pourraient également être identifiées ;
- un programme d'accompagnement des artisans (fiche action 20) ; les points de vigilance identifiés dans l'évaluation environnementale devraient être ajoutés à la fiche action ;

¹⁰ Par exemple, le stockage surfacique carbone calculé sur les différents types de forêts (p.7 du diagnostic) ne semble pas correspondre à la méthodologie expliquée (p.5). L'impact lié au changement d'affectation des terres conclut tantôt à un potentiel de séquestration annuel perdu de 15 000 tCO₂, tantôt à des émissions annuelles de 15 000 tCO₂, sans expliquer comment ces données sont calculées. Le bilan de la séquestration brute du territoire indique pour l'agriculture et à la forêt (p.12) des données inversées par rapport aux chiffres mentionnés par ailleurs (p.7 et 8), encore différents de ceux figurant dans la figure 8 du graphique (p.12).

¹¹ L'évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques (EFSE) : « La séquestration carbone par les écosystèmes en France », Théma, mars 2019, publication. « Théma » du conseil général de l'environnement et du développement durable.

- un programme d'accompagnement des entreprises (21), visant à l'accompagnement de 12 entreprises (sur 1 672 dénombrées hors entreprises agricoles).

Les actions d'accompagnement des particuliers et des professionnels montrent une dynamique intéressante dans le domaine de la rénovation du secteur bâti, reposant sur des partenariats variés, qui demandent toutefois à être concrétisées et amplifiées.

La MRAe note le caractère positif des démarches entreprises dans le secteur résidentiel mais souligne leur caractère encore peu opérationnel pour l'accompagnement des particuliers. Elle recommande de tirer parti des actions de rénovation déjà entreprises dans le cadre du projet d'intérêt général conduit par le conseil départemental.

Le diagnostic a également montré le poids du secteur agricole dans les émissions de GES (7 472 TeqCO₂ en 2014 sur le Frontonnais). Les actions s'inscrivant dans l'orientation stratégique 5 (un modèle agricole et alimentaire plus vertueux) sont toutefois plutôt vagues. Le domaine agricole se voit accompagner par une action visant à réaliser une cartographie des zones vulnérables aux fortes pluies et à la biodiversité dégradée (fiche action n°22) et par des campagnes d'informations dédiées à ce sujet (n°23). La communauté de communes du Frontonnais prévoit également un accompagnement de la transition agro-écologique (n°25), afin de définir et mettre en œuvre des actions pour accompagner les pratiques agricoles favorables à l'environnement : éco-pastoralisme, agriculture biologique, maraîchage,.... La MRAe note l'aspect positif de cette démarche qui est propre à la communauté de communes, mais dont le financement et les objectifs notamment en termes de réduction des émissions de GES sont à consolider.

La MRAe recommande de se saisir de la question des pratiques agricoles et de porter des ambitions de diminution des émissions de GES dans ce secteur.

L'optimisation de la gestion des déchets fait l'objet d'une action consistant à mettre en œuvre le plan local de prévention des déchets ménagers et assimilés qui devrait être adopté en 2019 (fiche action n°10), mais aussi à développer le réemploi (fiche action n°11). La diminution du volume des déchets peut effectivement contribuer à celle des émissions de GES.

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

La stratégie déclinée à l'échelle du Frontonnais indique que la communauté de communes ambitionne de développer la production d'EnR et de récupération majoritairement par l'énergie issue de la production photovoltaïque (40 GWh en 2026, 50,5 GWh en 2050), soit la totalité du potentiel de gisement local identifié dans le diagnostic¹².

Le plus fort gisement réside dans l'équipement des toitures du « bâti indifférencié » (ni agricole, ni commercial, ni industriel) dont la couverture de 10 % des surfaces permettrait à elle seule de produire 22,5 GWh sur le Frontonnais, soit près de la moitié de l'objectif. La MRAe note qu'à la différence de projets au sol, la couverture de ce type de bâti représente de bien plus petites surfaces. Ainsi par exemple si 1 000 nouvelles toitures étaient ainsi équipées chaque année sur le Frontonnais, avec une surface moyenne chacune de 10 m², 187 ans seraient nécessaires pour atteindre les objectifs de 10 % des 1 877 522 m² identifiés.

L'action de développement du solaire en toiture sur bâti indifférencié consiste en la mise en place d'un cadastre solaire (fiche action n°28). Cette action intéressante ne permet toutefois pas à elle seule d'atteindre l'objectif ambitieux fixé.

Le programme d'actions comporte également la promotion de la méthanisation, avec l'objectif d'accompagner un porteur de projet (fiche action n°26), et la création d'un réseau de chaleur, deux sites ayant été identifiés sur la commune de Castelnaud d'Estretfonds (fiche action n° 27). L'ensemble des points de vigilance identifiés dans l'évaluation environnementale (par exemple, veiller à ce que le prélèvement du bois utilisé pour les réseaux de chaleur se fasse de manière durable) doit être repris dans les fiches actions.

¹² Document « diagnostic des productions d'EnR actuelles et du potentiel de développement local », p.33 et ss : à partir de données cartographiques relatives aux surfaces des bâtiments et parkings du territoire, un gisement est identifié au moyen d'hypothèses de mobilisation, par exemple 10 % de mobilisation des toitures sur bâti « indifférencié » ou 20 % des surfaces de parking.

Par ailleurs le programme d'actions pourrait être complété d'une valorisation du bois local à des fins d'utilisation comme énergie renouvelable. Une telle utilisation, comme le développement des réseaux de chaleur, nécessite néanmoins une vigilance particulière sur une gestion durable de la forêt qui constitue un stock important de carbone sur le territoire.

Au final ces actions montrent une réelle volonté de développement des EnR, mais semblent toutefois sans rapport avec les objectifs que s'est fixé la collectivité.

La MRAe encourage la collectivité à poursuivre les démarches entreprises, mais encourage à engager les études nécessaires au développement d'un mix énergétique varié, exploitant l'ensemble des sources d'EnR identifiées dans le diagnostic. Elle recommande de reprendre dans les fiches actions les points de vigilance identifiés dans l'évaluation environnementale, et d'assortir les actions relatives à l'utilisation de bois-énergie des mesures visant à l'exploitation durable des forêts locales.

V.3. La qualité de l'air

La communauté de communes du Frontonnais n'est pas concernée par le plan de protection de l'atmosphère (PPA) de l'agglomération toulousaine mais connaît néanmoins des épisodes de dégradation de la qualité de l'air.

Les secteurs les plus polluants sont les transports, l'agriculture et le secteur résidentiel (principalement en raison des émissions dues à la combustion).

Les émissions et concentrations de polluants du territoire sont présentés de manière difficilement accessible et peu localisée. Une cartographie représentant la localisation des personnes supposées sensibles (0-5 ans et plus de 65 ans, à partir de données INSEE) est fournie à l'échelle du SCoT, ce qui est intéressant mais n'est pas utilisé. Le territoire intercommunal mériterait de figurer sur les cartographies des différentes concentrations (en dioxyde de carbone, particules fines,...) fournies à l'échelle de l'ex-région Midi-Pyrénées.

La MRAe recommande de clarifier les enjeux territoriaux en matière de pollution de l'air.

Les objectifs chiffrés de la communauté de communes en matière de réduction d'émission de polluants atmosphériques sont très ambitieux : les oxydes d'azote (Nox) par exemple, principalement dues au trafic routier (75 % pour le territoire), diminueraient d'une centaine de tonnes d'ici 2026 soit à échéance du PCAET, et de 80 % d'ici 2050 ; le dioxyde de soufre (SO₂), dont l'agriculture et le secteur résidentiel sont les deux secteurs les plus émetteurs sur le territoire du SCoT, réduiraient de 90 % d'ici 2050. Alors même que l'évaluation environnementale identifie trois principales causes de dégradation (augmentation de l'urbanisation, intensification de la pratique agricole, augmentation du trafic routier), le programme d'actions n'est pas accompagné de leviers spécifiques de réduction à la mesure des objectifs affichés.

L'action n°32 porte sur la réalisation d'un schéma et des préconisations sur l'amélioration de la qualité de l'air au niveau du SCoT, avec un accompagnement par l'ATMO Occitanie. Des actions ambitieuses pourraient également être entreprises pour réduire la pollution de l'air, par exemple via la rénovation des dispositifs de chauffage au bois qui contribuent fortement aux émissions de particules fines, ainsi qu'une communication vers les particuliers sur l'interdiction du brûlage des déchets verts à l'air libre¹³.

Les allergènes ne sont pas évoqués. L'action n°31 relative à la co-construction d'un projet de lotissement exemplaire pourrait être complétée d'un objectif de sélection d'espèces non allergisantes.

¹³ Le brûlage des déchets verts, pourtant interdit par le règlement sanitaire départemental (art.84) est une pratique courante. Au-delà de l'interdiction réglementaire, des troubles du voisinage générés par les odeurs et les fumées, le brûlage à l'air libre des déchets verts a un impact certain sur la santé et contribue de façon significative à la dégradation de la qualité de l'air. A titre d'exemple, brûler 50 kg de végétaux émet autant de particules que 6 mois de chauffage d'un pavillon muni d'une chaudière au fioul ou 9 800 km parcourus par une voiture essence récente en circulation urbaine. Voir notamment la plaquette éditée par la DREAL Occitanie: www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/interdiction-du-brulage-a-l-air-libre-des-dechets-a23841.html

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 prévoyant des objectifs à prendre en compte dans les documents d'urbanisme et projets d'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 de l'air dans le domaine de l'agriculture, en cohérence avec les objectifs ambitieux de réduction que le PCAET affiche dans ce domaine.

V.4. L'adaptation au changement climatique

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

Le programme d'actions s'est emparé de ces enjeux, avec des actions déjà évoquées sur la cartographie et l'accompagnement des agriculteurs sur les secteurs vulnérables aux pluies et à une biodiversité dégradée, ou encore la réalisation d'un schéma de gestion des eaux pluviales (fiche action n°33). Le Frontonnais développe également une action de gestion durable des voiries incluant une réflexion sur la perméabilité des matériaux (action n°8), et de gestion durable des espaces verts (action n°9), ce qui est positif.

Les questions de tension sur la ressource en eau ne font cependant 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, notamment pour soutenir le monde agricole face au changement climatique et l'aider à s'adapter.

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

La communauté de communes du Frontonnais, devient, par l'adoption du PCAET, l'animatrice de la transition énergétique sur son territoire. L'élaboration du PCAET, mutualisée à l'échelle du SCoT, illustre une bonne dynamique de la démarche et une complémentarité entre les communautés de communes.

Le pilotage des actions est assuré par la communauté de communes, le syndicat mixte du SCoT, mais aussi d'autres partenaires, ce qui témoigne d'une démarche déjà bien engagée : syndicat mixte, Agence de l'eau, chambres consulaires, association, conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) du département, parfois aussi les communes. Néanmoins de nombreuses actions d'études sont à développer avant de permettre des réalisations concrètes.

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.