

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale de  
Nouvelle-Aquitaine sur le projet d'élaboration du plan climat air  
énergie territorial (PCAET) de la communauté de communes du  
Nord-Est Béarn (64)**

n°MRAe 2024ANA1

dossier PP-2023-14836

**Porteur du Plan** : Communauté de communes du Nord-Est Béarn

**Date de saisine de l'Autorité environnementale** : 10 octobre 2023

**Date de l'avis de l'Agence régionale de santé** : 13 novembre 2023

**Date de l'avis de la préfecture des Pyrénées-Atlantiques** : 31 octobre 2023

## Préambule

*Il est rappelé ici que, pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis sur la qualité de l'évaluation environnementale, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le dossier qui lui a été soumis.*

*En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016 et du décret n°2022-1025 du 20 juillet 2022, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe).*

*Cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 10 janvier 2024 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Annick BONNEVILLE.*

*Le délégué cité ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.*

## I. Contexte général du projet

Le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) porte sur le projet d'élaboration du plan climat air énergie territorial (PCAET) de la communauté de communes du Nord-Est Béarn (CCNEB), située au nord-est du département des Pyrénées-Atlantiques, entre l'agglomération de Pau et celle de Tarbes.



Figure 1: Localisation du territoire de la communauté de communes du Nord-Est Béarn  
(source : <https://www.cc-nordestbearn.fr>)

La communauté de communes du Nord-Est Béarn regroupe 34 551 habitants (INSEE 2020) répartis au sein de 73 communes, sur un territoire de 57 900 hectares. Morlaàs (4 353 habitants en 2020) constitue la ville la plus peuplée de l'intercommunalité, devant Pontacq (2 921 habitants), Ger (2 004 habitants) et Buros (1 940 habitants). Le territoire est couvert par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du grand Pau, approuvé le 29 juin 2015.

L'intercommunalité présente les caractéristiques d'un territoire mêlant zones rurales et périurbaines, Morlaàs étant limitrophe de la ville de Pau, dont la proximité influence les flux de circulation automobile. La CCNEB est par ailleurs traversée dans sa partie sud par l'autoroute A64 reliant Toulouse à Bayonne. 84 % du territoire est couvert par des terres agricoles, principalement des zones de cultures, les prairies ne représentant que 8 % des surfaces. Les landes autrefois pâturées des plateaux ont laissé place à de grands champs ouverts dominés par la maïsiculture, l'habitat étant organisé par petits bourgs ou hameaux. Les boisements et les prairies entourées de haies dominent dans les paysages de coteaux. La vallée de l'Ousse marque la limite sud du territoire ; elle porte en alternance des espaces agricoles et une urbanisation plus marquée à l'approche de Pau.

Le PCAET est un outil opérationnel de coordination de la transition énergétique sur le territoire. Définis aux articles L. 229-26 et R. 229-51 et suivants du Code de l'environnement, il a pour objet de définir des objectifs « stratégiques et opérationnels [...] afin d'atténuer le changement climatique, de le combattre efficacement et de s'y adapter, en cohérence avec les engagements internationaux de la France ».

Il doit être compatible avec les règles du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) Nouvelle-Aquitaine et prendre en compte le SCoT du grand Pau. Les documents d'urbanisme du territoire doivent être compatibles avec le PCAET en application des dispositions de l'article L. 131-5 du Code de l'urbanisme.

Un PCAET doit, en cohérence avec les enjeux de son territoire et en compatibilité avec le SRADDET, traiter de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique, de la qualité de l'air, de la réduction des consommations d'énergie et du développement des énergies renouvelables. Il ne doit pas être conçu comme une juxtaposition de plans d'actions climat/air/énergie relatifs à différents secteurs d'activités, mais bien comme le support d'une dynamique territoriale traitant ces thématiques de façon intégrée.

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 18 août 2015 rend obligatoire la réalisation d'un PCAET pour les intercommunalités de plus de 20 000 habitants. La communauté de communes du Nord-Est Béarn a ainsi engagé l'élaboration d'un PCAET le 16 novembre 2017. Il est mis en place pour une durée de six ans et doit faire l'objet d'un bilan à trois ans.

Le projet de PCAET, arrêté le 25 mai 2023, fait l'objet d'une évaluation environnementale en application des articles L. 122-4 et R. 122-17 du Code de l'environnement.

L'évaluation environnementale permet d'apprécier si les orientations et les actions du PCAET sont adaptées et suffisantes pour atteindre les objectifs affichés et de mettre en évidence, le cas échéant, les freins de nature à restreindre leur mise en œuvre ou leurs ambitions. Il s'agit également d'évaluer la prise en compte des impacts potentiels du plan d'actions sur l'ensemble des composantes environnementales du territoire.

La compatibilité ou la prise en compte des documents de rang supérieur mentionnés par l'article L. 229-26 du Code de l'environnement est également évaluée.

## **II. Analyse de la qualité du dossier présentant le projet de PCAET et du contenu de l'évaluation environnementale**

### **A. Remarques générales**

Sur la forme, le dossier contient les pièces attendues à l'article R. 229-51 et suivants du Code de l'environnement. Il comprend un résumé non technique, un volet diagnostique – état initial de l'environnement, un rapport stratégique, un programme d'actions structuré autour de quatre axes et vingt actions opérationnelles, et une évaluation environnementale stratégique (EES).

Le dispositif de suivi et d'évaluation ne fait pas l'objet d'un document spécifique. Il est présenté au sein de l'EES, et intégré dans le plan d'actions. L'EES aborde l'ensemble des thématiques énumérés par le 2° du II de l'article L. 229-26 du Code de l'environnement.

#### **1. Sources et méthodes utilisées**

L'année de référence des données utilisées dans le cadre du PCAET est 2014, l'évolution des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre (GES) entre 2014 et 2021 s'appuyant sur des hypothèses et non sur des données réelles. Ces estimations ont été réalisées à l'aide de l'outil PROSPER qui met à disposition les données des observatoires régionaux de l'agence régionale d'évaluation environnement et climat (AREC) et de l'association agréée de surveillance de la qualité de l'air (ATMO)<sup>1</sup> Nouvelle-Aquitaine. Le diagnostic est néanmoins actualisé sur la base des données de l'AREC de 2019.

#### **2. Résumé non technique**

Le résumé non technique reprend de manière synthétique l'ensemble des éléments du dossier à l'exception de l'analyse de la qualité de l'air et des capacités de séquestration du carbone de la CCNEB, et de la justification des choix opérés. Le profil énergie-air-climat du territoire s'appuie sur des données anciennes, datant de 2014, voire 2012 pour la production d'énergies renouvelables.

**La MRAe recommande que les informations du résumé non technique soient actualisées avec les données plus récentes figurant dans le diagnostic, et de rappeler la justification des choix retenus par la CCNEB pour élaborer sa stratégie climat, air, énergie.**

Elle rappelle l'importance du résumé non technique, synthétique et pédagogique, qui constitue un élément essentiel de l'évaluation environnementale destiné à permettre au public de prendre connaissance, de manière simple et lisible, du contenu du plan et de ses effets sur l'environnement.

#### **3. Dispositif de suivi et d'évaluation**

Les fiches-actions contiennent des indicateurs de suivi, mais ceux-ci ne sont pas assortis d'une fréquence de suivi, d'un état de référence (ou valeur initiale), ni d'un objectif de résultat. Les sources de données ne sont en outre pas indiquées. Il n'est ainsi pas permis de vérifier la disponibilité des données.

Par ailleurs, aucune mesure de correction en cas de non atteinte des objectifs envisagés n'est proposée.

**La MRAe recommande de compléter le système d'indicateurs présenté avec des valeurs de référence, les objectifs de résultat à atteindre et la fréquence des suivis à réaliser. Elle recommande de prévoir des mesures correctives en cas d'écart par rapport aux objectifs, notamment lors du bilan intermédiaire (au bout de trois ans) de mise en œuvre du PCAET.**

### **B. Analyse du diagnostic et de l'état initial de l'environnement**

Le diagnostic présente les analyses sur les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, le stockage du carbone, la consommation énergétique et la production d'énergie renouvelable. La vulnérabilité du territoire au changement climatique est également analysée en croisant trois indicateurs que sont l'exposition, la sensibilité et la capacité d'adaptation de la CCNEB aux risques et aux effets du changement climatique. Il conviendrait de hiérarchiser et de territorialiser les différents enjeux définis à l'issue du diagnostic.

1 <https://www.atmo-nouvelleaquitaine.org/>

## 1. Consommation énergétique

La consommation d'énergie globale du territoire est évaluée à 778 GWh en 2019, soit 22,6 MWh/habitant.

Le transport constitue le premier poste de consommation sur la CCNEB (47 % des consommations), suivi par le secteur résidentiel (35 % des consommations). Le diagnostic précise que 56 % de la consommation énergétique concernent les énergies fossiles (produits pétroliers) en 2019.

En 2015, 88 % des trajets domicile-travail sont effectués en voiture, les transports en commun ne représentant que 1,6 % de ces déplacements. Les véhicules particuliers (conducteurs et passagers) engendrent près de 66 % des consommations. 95,2 % des ménages de la CCNEB sont équipés d'une voiture, pour environ 88 % dans le département. Cet écart est encore plus marqué pour les ménages possédant deux voitures ou plus (61,1 % de l'intercommunalité contre 40,7 % à l'échelle du département et 39,9 % à l'échelle régionale).

Le territoire compte 15 035 logements en 2015, majoritairement des maisons individuelles (92,2 % des logements), responsables, selon le dossier, de 96 % des consommations énergétiques du secteur résidentiel. Le parc résidentiel est assez ancien, 64 % des résidences principales ayant été construites avant 1990, et un tiers avant 1970. Par conséquent, le dossier qualifie le parc de logement comme a priori moins performant en matière énergétique que les logements les plus récents soumis à une réglementation thermique.

## 2. Émissions de gaz à effet de serre (GES)

Le bilan des émissions de GES du territoire est évalué à 307 120 t éq CO<sub>2</sub> en 2019 soit 8,9 t éq CO<sub>2</sub>/habitant, ratio très au-dessus de la moyenne nationale (4,7 t éq CO<sub>2</sub>/habitant). Le secteur le plus émetteur du territoire est celui de l'agriculture (49 % des émissions), suivi du secteur des transports (38 %) et du résidentiel (8 %).

## 3. Production d'énergies renouvelables

La production d'énergies renouvelables est évaluée à 131 GWh en 2019, soit 17 % de la consommation énergétique du territoire. Elle est assurée majoritairement par la filière bois-énergie (80 % de la production), suivie par les pompes à chaleur (12 %) et le solaire photovoltaïque (7 %).

Selon le diagnostic, les filières de la biomasse et de la méthanisation représentent un potentiel de production d'énergie renouvelable estimé à 235 GWh/an. Deux unités de méthanisation sont en projet sur le territoire. L'ADEME a évalué plus précisément le potentiel énergétique des substrats de méthanisation à 206,5 GWh/an, les substrats issus du secteur agricole étant les plus importants (94 % du potentiel de méthanisation).

Le potentiel de développement de l'énergie solaire photovoltaïque n'est cependant pas évalué. Selon le dossier, le développement de l'énergie éolienne n'est pas envisageable dans le département des Pyrénées-Atlantiques, en raison de vents insuffisants et d'exercices militaires de l'armée de l'air, qui excluent notamment tout projet éolien sur le plateau de Ger.

**La MRAe recommande d'évaluer le potentiel de développement de l'énergie solaire photovoltaïque et de localiser les secteurs les plus favorables à l'implantation de parcs photovoltaïques comme attendu dans la loi n°2023-175 relative à l'accélération de la production des énergies renouvelables du 10 mars 2023, en prenant en compte les sensibilités environnementales du territoire.**

Le PCAET n'exploite pas suffisamment les informations de l'état initial de l'environnement pour caractériser plus finement les sensibilités du territoire et pré-identifier les secteurs à écarter comme support du développement des énergies renouvelables, ou ceux à privilégier en s'appuyant par exemple sur une identification des friches.

## 4. Capacités de stockage de dioxyde de carbone

Le diagnostic estime en 2012 le stock de carbone du territoire de la CCNEB à 13 830 kteq CO<sub>2</sub> avec plus de 58 % du carbone stockés dans les cultures annuelles et prairies temporaires, 8,9 % dans les prairies permanentes, 27,8 % dans les forêts et 1,3 % dans les haies des espaces agricoles. Les flux du territoire, liés en majeure partie aux espaces forestiers qui continuent de stocker du carbone en raison de la croissance de la biomasse, induisent selon le dossier une capacité de séquestration de carbone supplémentaire d'environ 44 kteq CO<sub>2</sub> par an, soit environ 14 % des émissions de gaz à effet de serre du territoire en 2012.

Selon le dossier, l'artificialisation des sols et le changement de pratiques agricoles participent au relargage du carbone présent dans le sol et diminue la capacité de séquestration du territoire. Entre 2006 et 2012, 56 hectares de cultures agricoles ont été artificialisées et 7 hectares de prairies ont été convertis en cultures. Cette modification est à l'origine, selon l'outil prédictif ALDO, d'un déstockage annuel de carbone de l'ordre de 491 téq CO<sub>2</sub> par an.

La MRAe rappelle que le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires de Nouvelle Aquitaine (SRADDET), approuvé le 27 mars 2020, fixe comme objectif de réduire de 50 % le rythme de la consommation foncière sur le territoire régional à l'horizon 2030, par un modèle de développement économe en foncier. Le SRADDET précise par ailleurs que la référence pour mesurer l'évolution de la consommation foncière est la période 2009-2015.

**La MRAe recommande de présenter un bilan de la consommation d'espaces prévue dans les documents d'urbanisme en vigueur sur le territoire afin d'évaluer l'évolution potentielle de la capacité de stockage carbone comme élément de l'état initial.**

## **5. Émissions de polluants atmosphériques**

Les principaux polluants émis sur le territoire de la CCNEB en 2014 sont l'ammoniac (NH<sub>3</sub>) et les composés organiques volatiles (COV).

Trois secteurs sont responsables de la majorité de la pollution liée à ces gaz. L'agriculture est le secteur le plus émetteur de COV, d'ammoniac (NH<sub>3</sub>) et de particules fines (PM<sub>10</sub>) avec respectivement 71,5 %, 99,6 % et 44,3 % des émissions. La filière agricole est également la deuxième à émettre le plus d'oxydes d'azote (NO<sub>x</sub>) avec 37,3 % des émissions. Le secteur des transports est à l'origine de 54,3 % des émissions de NO<sub>x</sub> du territoire, de 10,1 % de celles des PM<sub>10</sub> et de 14 % des PM<sub>2,5</sub>. Le résidentiel est quant à lui responsable des principales émissions de dioxyde de soufre (SO<sub>2</sub>) et de particules fines (PM<sub>2,5</sub>) avec respectivement 46 % et 55 % des émissions.

**La MRAe recommande de comparer les niveaux de pollution de la CCNEB avec les seuils de référence réglementaires de qualité de l'air (recommandation nationale et organisation mondiale de la santé).**

## **6. Vulnérabilité du territoire aux effets du changement climatique**

Le risque le plus prégnant sur le territoire intercommunal est celui lié aux inondations, que ce soit en termes d'ampleur ou d'occurrence. Selon le dossier, les évolutions climatiques à l'œuvre sont susceptibles de multiplier les épisodes caniculaires et les sécheresses ; elles sont de nature à augmenter la vulnérabilité du territoire :

- Accentuation du phénomène de retrait/gonflement des argiles ;
- Élévation du risque d'incendie sur les espaces forestiers en période estivale ;
- Dégradation de la qualité de l'air, lors des vagues de chaleur très fortes ;
- Dégradation de la quantité et de la qualité de la ressource en eau, par l'augmentation de la pression anthropique et par une raréfaction estivale de la ressource disponible.

# **III. Prise en compte de l'environnement par le projet de PCAET**

## **A. Exposé des motifs justifiant le scénario retenu**

Le territoire a construit sa stratégie climat air énergie aux horizons 2030 et 2050, intitulée « stratégie CCNEB 2050 », en se référant à deux scénarios prospectifs ayant servi d'aide à la décision :

- Un scénario « tendanciel » traduisant une absence de mesures supplémentaires et de nouveaux projets de développement des EnR à horizon 2050 ;
- Un scénario « conformité réglementaire » déclinant les objectifs du SRADDET et de la stratégie nationale bas carbone (SNBC) sur le territoire de la CCNEB d'ici 2050 ;

L'analyse des incidences environnementales de ces deux scénarios, assortie de points de vigilance liés à leur mise en œuvre, a conduit à faire évoluer les réflexions pour construire la stratégie finale à retenir. Des réunions de définition des objectifs stratégiques du PCAET ont notamment permis de lister les différents leviers mobilisables, et de mettre au débat la possibilité de les appliquer sur le territoire, en tenant compte des moyens disponibles par rapport à ceux nécessaires, ou de l'acceptabilité des mesures à mettre en place. Le dossier n'expose cependant pas les freins ou les blocages rencontrés lors du processus de définition d'une stratégie finale partagée.

**La MRAe recommande d'exposer l'intégralité du processus itératif de construction de la stratégie du PCAET, en précisant comment l'évaluation environnementale a pu éclairer les choix tout au long de cette démarche, afin de retenir le plan d'actions le plus efficient du point de vue de la protection de l'environnement.**

## **B. Objectifs globaux du PCAET**

Quatre axes stratégiques structurent le programme d'actions du PCAET pour répondre aux deux grands objectifs que constituent l'atténuation et l'adaptation au changement climatique :

- Axe 1 – Produire : Engager les transitions agricole et forestière pour la pérennisation des ressources nourricières et naturelles du territoire ;
- Axe 2 – Transformer : Promouvoir les filières renouvelables pour un territoire vertueux en énergie ;
- Axe 3 – Vivre : Faire de la sobriété et de l'efficacité énergétique la garantie d'un cadre de vie à haute valeur environnementale et sociale ;
- Axe 4 – Circuler : Favoriser les mobilités vertes pour un aménagement durable du territoire.

### **1. Atténuation du changement climatique**

#### **Réduction de la consommation énergétique et des émissions de gaz à effet de serre**

La CCNEB fixe comme objectif une réduction de sa consommation d'énergie de 10,7 % en 2030 (641 GWh) et de 34,6 % en 2050 (469 GWh) par rapport à celle de 2021 (718 GWh) .

Le PCAET de la CCNEB a pour objectif de réduire les émissions de GES du territoire de 16,5 % en 2030 (259,7 kt eq CO<sub>2</sub>) et de 53,1 % en 2050 (145,9 kt eq CO<sub>2</sub>) par rapport à 2021 (311 kt eq CO<sub>2</sub>).

Le rapport détaille le cadre opérationnel<sup>2</sup> permettant d'atteindre ces objectifs par secteur.

La collectivité prévoit de mobiliser deux leviers pour réduire les consommations énergétiques du territoire : la sobriété et l'efficacité énergétique. La sobriété n'est envisagée que dans le cadre d'une modification des habitudes de consommation des acteurs du territoire, sans que le dossier ne justifie que les actions de sensibilisation envisagées permettent d'atteindre les objectifs fixés. Les actions de rénovation énergétique des bâtiments, l'amélioration des procédés industriels et la substitution des équipements fioul constituent les principales mesures participant à renforcer l'efficacité énergétique de la CCNEB.

En matière de réduction des émissions de GES, les objectifs dans les secteurs résidentiel et tertiaire traduisent une ambition extrêmement élevée de rénovation énergétique et la volonté de substituer des énergies fossiles au profit d'énergies décarbonées. L'objectif de réduction de 72,7 % des émissions de GES du secteur résidentiel se traduit ainsi par un objectif de rénovation de 100 % des bâtiments (dont 40 % avec un niveau de performance BBC), et par la substitution de 100 % des chauffages fonctionnant au fioul, et de 50 % de ceux fonctionnant au gaz. Concernant le secteur tertiaire, l'objectif de réduction de 61,7 % des émissions de GES s'accompagne lui aussi d'une rénovation de 100 % du parc tertiaire (dont 40 % avec un niveau de performance BBC) et par le remplacement de 95 % des équipements de chauffage fonctionnant au fioul, et de 30 % de ceux fonctionnant au gaz.

Les possibilités d'action en matière de réduction des émissions d'origine agricole étant considérées comme limitées, la stratégie du PCAET cible un accompagnement des professionnels, consommateurs et territoires dans l'évolution de leurs habitudes alimentaires et dans leurs pratiques d'achat de produits issus de l'agriculture.

#### **Séquestration du carbone**

Le projet de PCAET évoque différentes pistes pour accroître les capacités de stockage du carbone : l'augmentation des surfaces boisées (protection et plantation de haies), la désimperméabilisation en milieu urbain, la végétalisation des espaces bâtis, le développement de l'usage du bois dans les matériaux de construction et la limitation de l'artificialisation des sols.

Si les perspectives d'évolution des flux annuels de stockage carbone à l'horizon 2050 sont exposés<sup>3</sup>, ceux-ci ne permettent pas d'atteindre la neutralité carbone à horizon 2050, un objectif de séquestration de moins de 35 % des émissions de GES étant affiché en 2050.

**La MRAe recommande de justifier l'objectif de séquestration carbone en deçà de l'objectif national de neutralité carbone en 2050 et de préciser la stratégie du PCAET en matière de compensation des émissions de l'ensemble des secteurs d'activités à horizon 2050.**

2 Rapport stratégique du PCAET p.32 à 39.

3 Rapport stratégique du PCAET, p.21 et 22.

Par ailleurs, le dossier ne quantifie pas les objectifs assignés aux différentes actions envisagées. Il ne fait pas état des mesures de protection relatives aux haies et aux espaces boisés dans les documents d'urbanisme en vigueur, ni des surfaces à protéger dans les futures évolutions de ces documents. La question de la préservation des terres agricoles et forestières, en lien avec la mise en œuvre des documents d'urbanisme, n'est pas explicitée. Or les capacités de stockage carbone sont directement liées à la planification territoriale qui permet ou non la consommation d'espaces NAF.

**La MRAe recommande de fixer un objectif d'évolution du stockage carbone, et d'expliquer comment le maintien des espaces naturels, agricoles et forestiers du territoire y contribue, dans la perspective du zéro artificialisation nette (ZAN) fixé par la loi climat et résilience à l'horizon 2050.**

### **Lutte contre la pollution atmosphérique**

Un tableau de synthèse des objectifs de réduction des émissions de polluants atmosphériques est présenté par polluant (dioxyde de soufre (SO<sub>2</sub>), Oxyde d'azote NO<sub>x</sub>, les COVnM, le NH<sub>3</sub> et les PM<sub>2.5</sub> et PM<sub>10</sub>) aux horizons 2030 et 2050 par rapport à l'année 2014.

Polluants atmosphériques	COVNM	NH <sub>3</sub>	NO <sub>x</sub>	PM <sub>10</sub>	PM <sub>2,5</sub>	SO <sub>2</sub>
<b>% réduction 2027</b> <i>Objectif tonnes produites en 2027</i>	<b>-5%</b> 1 118,3	<b>-6%</b> 1 686,8	<b>-5%</b> 575,3	<b>-4%</b> 231,0	<b>-3%</b> 138,1	<b>-2%</b> 12,2
<b>% réduction 2030</b> <i>Objectif tonnes produites en 2030</i>	<b>-8%</b> 1 088,0	<b>-9%</b> 1 631,5	<b>-8%</b> 558,6	<b>-6%</b> 225,9	<b>-5%</b> 135,7	<b>-4%</b> 12,0
<b>% réduction 2050</b> <i>Objectif tonnes produites en 2050</i>	<b>-25%</b> 886,4	<b>-30%</b> 1 264,2	<b>-27%</b> 447,3	<b>-21%</b> 191,7	<b>-16%</b> 119,5	<b>-12%</b> 11,0

**Tableau 1 : Evolution des émissions de polluants atmosphériques par type de polluants entre 2014 et 2026, 2030 et 2050, basée sur la baisse préconisée pour la sobriété énergétique**

Figure 2: Projection des baisses de polluants atmosphériques par rapport aux niveaux de 2014 (Rapport stratégique PCAET, p.30)

Le principal levier envisagé par la stratégie du PCAET repose sur une très forte évolution des pratiques de déplacement (réduction des déplacements motorisés et des distances parcourues, changement de motorisation, notamment en faveur de l'électrique). D'autres pistes sont également ciblées, telles que la réduction de l'utilisation d'engrais minéraux liée au secteur agricole, la substitution des chauffages au fioul ou le développement du couvert végétal pour limiter les effets de la pollution.

### **Développement des énergies renouvelables**

L'objectif du PCAET consiste à augmenter la production de production d'EnR de 4,4 GWh en 2021 à 50,6 GWh en 2030 et à 153,4 GWh en 2050. Les objectifs visent principalement le développement de la méthanisation (103 GWh par an), et dans une moindre mesure celui du bois-énergie (29 GWh par an), du solaire photovoltaïque (12 GWh par an) et de la géothermie (5 GWh par an). Néanmoins, ces perspectives ne permettront de couvrir que 8 % des besoins du territoire en 2030 et moins de 33 % à l'horizon 2050.

La MRAe recommande de poursuivre l'analyse pour renforcer les objectifs de développement des énergies renouvelables sur son territoire.

## **2. Adaptation du territoire au changement climatique**

L'adaptation du territoire au changement climatique a pour objectif d'anticiper son impact et de limiter les dégâts éventuels. La stratégie retenue par la CCNEB repose sur différentes orientations :

- l'intégration de la notion de confort d'été des bâtiments et des normes de résistance aux risques naturels (argiles, sismicité, etc.) ;
- le développement de boucles énergétiques locales et de l'autoconsommation permettant de réduire à la fois la dépendance et la facture énergétique ;
- la limitation de l'artificialisation des sols afin de préserver les milieux ;
- le développement de la végétalisation pour limiter les effets d'îlots de chaleur urbain et renforcer la séquestration du carbone ;
- l'évolution des modes de consommation de l'eau et l'amélioration de la gestion de la ressource ;



- l'évolution des cultures et des pratiques agricoles, adaptées à la hausse des températures et à l'intensification des épisodes météorologiques (sécheresses, pluies intenses, hausses des températures) ;
- le développement des plans de prévention des risques, l'amélioration de l'information et de la communication en lien avec les risques naturels et les épisodes de « crise ».

### **C. Articulation avec les autres documents de planification et leurs objectifs environnementaux**

Le PCAET aborde la stratégie nationale bas carbone (SNBC), dont la loi Énergie-climat du 8 novembre 2019 est venue entériner l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050. Il rappelle les objectifs nationaux, qui fixent notamment une réduction de 50 % de la consommation d'énergie finale en 2050 par rapport à 2012, et une couverture à hauteur de 33 % par les EnR de la consommation énergétique finale en 2030.

Le SRADDET de Nouvelle-Aquitaine prévoit, en référence à 2010, une baisse des émissions de GES de 45 % en 2030 et de 75 % en 2050, une réduction de la consommation d'énergie finale de 30 % en 2030 et de 50 % en 2050 et l'atteinte d'une production d'énergie renouvelable couvrant 50 % de la consommation d'énergie finale en 2030.

Le PCAET prévoit quant à lui une baisse des émissions de GES de 53,1 % entre 2021 et 2050, et une réduction de 34,6 % des consommations énergétiques sur la même période 2021 – 2050. Il prévoit en outre de multiplier par 35 la production d'EnR à horizon 2050, mais cette perspective ne permet de couvrir 33 % des besoins énergétiques qu'en 2050, alors que les objectifs nationaux fixent cette échéance à 2030.

La stratégie de la CCNEB se base en outre sur l'année de référence 2021, différente de celles des objectifs nationaux (2012) et régionaux (2010). La MRAe considère que ce biais méthodologique ne permet pas d'évaluer si la stratégie de la CCNEB est cohérente avec les objectifs fixés par la SNBC et par le SRADDET à horizon 2050. Le rapport précise néanmoins<sup>4</sup> que les objectifs retenus par la CCNEB au sein du PCAET sont globalement en-deçà des objectifs nationaux et régionaux.

**La MRAe recommande de définir plus précisément les freins rencontrés sur le territoire à l'atteinte des objectifs régionaux et nationaux, et d'identifier les leviers mobilisables pour envisager des objectifs plus ambitieux en matière de consommation d'énergie, d'émissions de gaz à effet de serre et de production d'énergie renouvelable.**

Il conviendrait de présenter les documents d'urbanisme en vigueur sur le territoire pour montrer dans quelle mesure ils sont compatibles avec le projet de PCAET et s'ils devront évoluer en conséquence. En particulier, il serait nécessaire de démontrer que les consommations d'espaces naturel, agricole et forestier prévues dans les documents d'urbanisme répondent à l'objectif de préservation des terres agricoles et forestières à des fins de stockage carbone. Il conviendrait de démontrer que les prescriptions réglementaires des PLU sont favorables à la production d'énergie renouvelables et à la construction de bâtiments sobres en énergie.

La MRAe rappelle que la loi du 10 mars 2023 pour l'accélération de la production d'énergies renouvelables prévoit de mettre en place des zones d'accélération sur le territoire. Le PCAET est ainsi un outil pertinent pour identifier ces zones d'accélération de manière concertée à l'échelle intercommunale pour une déclinaison ensuite dans les documents d'urbanisme locaux.

### **D. Gouvernance du PCAET**

Le PCAET de la CCNEB s'est inséré dans une démarche de co-construction ayant associé l'ensemble des acteurs du territoire : élus, partenaires institutionnels, habitants, entreprises, associations... Une quarantaine de participants se sont notamment mobilisés lors de quatre ateliers de concertation, concernant chacun un axe du PCAET.

Une action (fiche n°III de l'axe 3) est dédiée à la désignation d'un « ambassadeur » de la sobriété, dont le rôle sera d'animer un réseau d'acteurs œuvrant en ce sens, d'élaborer une feuille de route des actions exemplaires à mettre en œuvre sur le territoire et d'assurer la coordination et le suivi de ces actions.

En outre, chaque fiche-action du programme d'action du PCAET comprend utilement des informations spécifiques, relatives à l'organisation opérationnelle de l'action, en mentionnant notamment le porteur de l'action, les partenaires et financeurs mobilisables, le calendrier et le budget dédié.

La gouvernance constitue ainsi un des points forts du projet de PCAET

4 Rapport d'évaluation environnementale stratégique, p.84.



## **E. Prise en compte des enjeux dans le programme d'actions**

Le programme d'actions du PCAET de la communauté de communes du Nord-Est Béarn (tableau synthétique en annexe à cet avis) décrit les actions et les moyens (humains et financiers) qui doivent être mis en œuvre. Il s'articule autour de quatre axes stratégiques déclinés en 20 actions.

L'évaluation environnementale stratégique propose une grille d'analyse qui, pour chaque enjeu environnemental<sup>5</sup>, évalue les incidences des deux scénarios de références, et du scénario final retenu « CCNEB 2050 », sur les différents secteurs du PCAET<sup>6</sup>. Cette grille d'analyse présente aussi les recommandations formulées en réponse aux incidences négatives des scénarios de référence qui sont identifiées.

Le programme d'actions du PCAET est également évalué au regard des différents enjeux environnementaux du PCAET, au sein d'une grille recensant les incidences potentielles de chaque fiche-action, et proposant des recommandations spécifiques sous forme de points de vigilance<sup>7</sup>.

La MRAe relève avec intérêt le caractère complet et détaillé des fiches-actions, qui décrivent avec précision le contexte dans lequel s'inscrit l'action, les objectifs auxquels elle répond, ainsi que les démarches déjà engagées sur le territoire et en complémentarité desquelles elles s'insèrent. Chaque fiche-action propose des modalités opérationnelles pour favoriser sa mise en œuvre effective. Elles sont toutes priorisées et comportent les informations utiles relatives aux budgets à allouer et aux acteurs à mobiliser. Les fiches-actions précisent par ailleurs les gains énergie-climat attendus, cette information étant de nature à favoriser l'implication des acteurs dans les actions concernées et le suivi de l'atteinte des objectifs du PCAET.

### **1. Développement des énergies renouvelables**

L'action n°11 de l'axe 2 porte sur « l'amélioration des connaissances sur les potentialités du territoire de la CCNEB pour le développement des projets d'énergie renouvelable ». Après avoir dressé un état des lieux des caractéristiques des bâtiments et des terrains appartenant à l'intercommunalité, la MRAe relève avec intérêt qu'une phase dédiée à une étude d'acceptabilité est prévue sous forme d'une consultation des citoyens.

**La MRAe recommande d'évaluer, avec la population locale, les opportunités de développement des énergies renouvelables en prenant en compte et en hiérarchisant les sensibilités environnementales des différents secteurs, y compris la perception des populations, pour justifier que le choix des secteurs de développement à privilégier ou à écarter s'est fait dans une logique d'évitement des secteurs à enjeux.**

Il convient en outre d'identifier les outils réglementaires à mobiliser au sein des PLU pour encadrer les conditions de mise en œuvre des projets d'énergie renouvelable (zones identifiées comme favorables, zones interdites, surface maximale...), afin de renforcer le caractère opérationnel des actions.

### **2. Stockage carbone**

Le PCAET de la CCNEB a pour objectif de renforcer la capacité de stockage de carbone du territoire par la création ou le renforcement de linéaires de haies bocagères, notamment dans le cadre de la mise en place de nouvelles pratiques agricoles, et par le développement d'espaces végétalisés en milieu urbain. Ces ambitions prennent la forme d'engagements formulés dans le cadre de la définition du scénario final « CCNEB 2050 »<sup>8</sup>. Cependant, elles ne sont pas reprises sous forme de mesures ou d'actions spécifiques dans le plan d'actions du PCAET.

**La MRAe recommande de compléter le programme d'actions du PCAET avec des mesures permettant de renforcer le stockage carbone du territoire de la CCNEB. Elle recommande également d'identifier les différents outils offerts par les PLU pour proposer une traduction réglementaire des engagements formulés en faveur du renforcement des haies et du développement de la nature en ville.**

Le dossier fait état d'un plan de gestion et de végétalisation des espaces verts en lien avec la stratégie trame verte et bleue déclinée dans les fiches action n°5 et 6. Néanmoins, ces fiches-actions ne figurent pas dans le dossier. La MRAe rappelle que la protection des espaces naturels participe également à la préservation des puits de carbone.

**La MRAe recommande de décliner dans le programme d'actions, sous la forme de valeurs-cibles à atteindre, des objectifs chiffrés relatifs à la protection des espaces présentant un intérêt écologique, à la renaturation des sols, à la restauration des milieux aquatiques et au potentiel de séquestration de carbone induit.**

5 Thématiques environnementales évaluées : milieu physique, climat, qualité de l'air, enjeux socio-économiques, transport, milieu urbain, patrimoine naturel, patrimoine paysager et culturel, agriculture, risques technologiques.

6 Résidentiel, tertiaire, transports routiers/non routiers, déchets, industrie, agriculture, industrie (branche énergie).

7 Rapport d'évaluation environnementale stratégique, p.112 à 119.

8 Rapport d'évaluation environnementale stratégique, p.106 à 109.

### 3. Aménagement et vulnérabilité du territoire

Les actions envisagées par le PCAET en réponse aux enjeux d'adaptation du territoire au changement climatique visent surtout son adaptation face à l'aggravation des risques naturels, en particulier le risque inondation. L'action n°5 de l'axe 3 consiste ainsi à « Préserver et protéger les zones inondables du territoire pour une meilleure adaptation au changement climatique et prise en compte du risque ». Elle intègre également une démarche visant à développer un projet exemplaire de préservation ou de restauration d'un site en zone inondable, afin de valoriser les possibilités d'aménagements compatibles avec la gestion du risque inondable.

L'action n°4 de l'axe 3 porte quant à elle sur « L'élaboration d'un plan intercommunal de désimperméabilisation des sols » consistant à sélectionner des sites test pour valoriser des projets réduisant l'artificialisation et l'imperméabilisation des sols. La MRAe relève avec intérêt la démarche expérimentale engagée par la collectivité pour développer des projets exemplaires. Il conviendrait néanmoins de renforcer ce type de démarche en incitant les documents d'urbanisme à définir des proportions d'espaces en pleine terre, l'usage de matériaux perméables ou semi-perméables.

**La MRAe recommande de préciser et de renforcer les dispositions prescriptives à intégrer dans les documents d'urbanisme en matière de réduction de l'artificialisation des sols, de préservation de la biodiversité, et de prévention des risques naturels identifiés dans le dossier.**

Le PCAET prend en compte la spécificité agricole du territoire en soutenant, dans l'action n°3 de l'axe 1, « la réalisation des diagnostics empreinte carbone des filières agricoles pour la mise en œuvre de projets bas carbone sur le territoire ». Il cible également, dans l'action n°4 de l'axe 1, un diagnostic agro-écologique des exploitations ayant vocation à définir un accompagnement personnalisé sur plusieurs sites, afin de décliner des mesures concrètes d'évolution des pratiques au sein d'exploitations volontaires. D'autres mesures consistent à encourager et valoriser les bonnes pratiques sur le territoire, telles que celles favorables à la biodiversité (action n°5), ou celles permettant de faire émerger de nouvelles habitudes en matière de consommation alimentaire (actions n°2 et 4 de l'axe 1).

Le PCAET ne fait pas la démonstration d'une ressource en eau suffisante pour couvrir les besoins en eau potable du territoire de la CCNEB et ne dispose pas de mesures visant à économiser la ressource, ou à anticiper les éventuels conflits d'usage entre besoins domestiques et besoins agricoles.

**La MRAe recommande d'intégrer au sein du PCAET une réflexion prospective permettant de s'assurer de la disponibilité de la ressource en eau, d'un point de vue quantitatif comme qualitatif, en tenant compte des effets du changement climatique. Elle recommande également d'intégrer au sein du PCAET des mesures de sécurisation de l'accès à la ressource, et des mesures favorisant une évolution des pratiques en faveur d'une réduction de la pression sur la ressource en eau.**

### 4. Mobilité

L'axe 4 favorise les mobilités vertes notamment à travers l'action n°2 consistant à « Améliorer la communication sur les solutions existantes en termes de mobilité et favoriser l'intermodalité au sein du bassin de vie ». Elle prévoit notamment de dresser un état des lieux relatif aux pratiques de mobilité, et d'engager une enquête déplacements afin d'appuyer les politiques en matière de mobilité. Les actions n°3 et 4 de l'axe 4 ciblent les scolaires, élus et agents de la CCNEB pour les sensibiliser à l'usage des mobilités douces.

Les actions retenues ne présentent pas un caractère opérationnel suffisant pour atteindre les objectifs de l'axe 4. Si certaines mesures relèvent de l'accompagnement, de l'étude, ou de la sensibilisation, d'autres ne semblent en effet pas disposer d'une réflexion suffisamment avancée pour envisager leur mise en œuvre.

**La MRAe recommande de compléter l'état des lieux relatif aux mobilités, afin de proposer au sein du plan d'actions du PCAET des mesures présentant un caractère plus opérationnel.**

La MRAe considère par ailleurs qu'il n'est pas démontré que ces différentes mesures permettront d'atteindre les objectifs définis de réduction des consommations énergétiques, des émissions de GES et de polluants atmosphériques.

**La MRAe recommande de démontrer la faisabilité et l'adéquation, notamment quantitative, des actions envisagées en matière de mobilité avec les objectifs stratégiques locaux.**

### 5. Le parc bâti

En matière de rénovation énergétique du parc bâti, le PCAET propose une action préalable consistant à « Structurer et développer les filières économiques de la rénovation sur le territoire » (action n°1 de l'axe 3). La MRAe relève avec intérêt l'approche envisagée par la collectivité, qui planifie dans un premier temps la formation des artisans aux techniques et matériaux à haut niveau de performance environnementale, pour intégrer dans un second temps des obligations de performances environnementales à l'ensemble des marchés publics.

Seule la rénovation du patrimoine bâti communautaire (action n°2 de l'axe 3) constitue une mesure concrète contribuant de manière effective à l'atteinte des objectifs en matière de réduction de la consommation énergétique du parc bâti. L'objectif ambitieux, indiqué dans le rapport stratégique du PCAET, de rénover énergétiquement 100 % des logements et des locaux d'activités nécessite d'être reporté dans la fiche action n°2 de l'axe 3 pour garantir un suivi de sa mise en œuvre.

Pour répondre à cet objectif, le programme d'actions n'apporte pas de réponse opérationnelle à la hauteur de l'ambition en prévoyant essentiellement un accompagnement des particuliers souhaitant se lancer dans l'auto-construction ou l'auto-réhabilitation.

**La MRAe note un fort décalage entre l'ambition de rénover thermiquement 100 % des bâtiments et les actions concrètes et moyens prévus pour y arriver. La MRAe recommande ainsi de compléter le programme d'actions de mesures opérationnelles, accompagnées d'indicateurs de suivi chiffrés, permettant de justifier de la capacité du PCAET à atteindre les objectifs affichés en matière de rénovation énergétique du parc bâti.**

De plus, le PCAET pourrait utilement encourager les documents d'urbanisme à porter des actions en faveur des constructions bioclimatiques, des dispositifs de lutte contre les effets des îlots de chaleur urbains et de production d'énergie renouvelable.

#### **IV. Synthèse des points principaux de l'avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale**

Le plan climat air énergie territorial (PCAET) de la communauté de communes du Nord-Est Béarn est un projet territorial de développement durable dont la finalité est la lutte contre le changement climatique et l'adaptation du territoire aux évolutions à venir. Il donne un cadre d'intervention à l'horizon 2030 et 2050.

La MRAe relève les approches engagées par la collectivité pour encourager les projets expérimentaux, valoriser les démarches exemplaires et créer les conditions favorables à une évolution des pratiques, notamment dans le domaine agricole. Les fiches-actions, particulièrement riches et précises, constituent des feuilles de route facilitant la mise en œuvre des différentes mesures ciblées.

Le projet de PCAET ne semble cependant pas en mesure de répondre à l'atteinte des objectifs nationaux et régionaux en matière de consommation énergétique, d'énergies renouvelables, de réduction de GES et des émissions de polluants atmosphériques. Certains leviers doivent être mieux identifiés, à la lumière de l'état des lieux qui reste à conforter.

Le programme d'actions du PCAET doit être complété de mesures opérationnelles permettant d'atteindre les objectifs ambitieux de rénovation du parc bâti, d'amélioration de la mobilité, et d'augmenter les ambitions du plan en matière de potentiel de stockage de carbone dans les sols. Il convient notamment de quantifier des objectifs de réduction significative de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

La collectivité est de plus invitée à mettre en perspective les ambitions du PCAET avec les outils réglementaires offerts par les documents de planification. Des mesures prescriptives, à intégrer en particulier dans les documents d'urbanisme locaux, devraient permettre de renforcer les actions sur le plan opérationnel, notamment en matière de réduction de l'artificialisation des sols et d'adaptation au changement climatique.

La MRAe fait par ailleurs d'autres observations et recommandations plus détaillées dans le corps de l'avis.

À Bordeaux, le 10 janvier 2024

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,  
la présidente de la MRAe

**Signé**

Annick Bonneville

## Annexe : Synthèse des actions du PCAET

(Source : Recueil des actions du PCAET à mener)



AXE  
1

### Produire : Engager les transitions agricole et forestière pour la pérennisation des ressources nourricières et naturelles du territoire

1. Création de "Rencontres" annuelles entre professionnels agricoles et forestiers et habitants..... p 4
2. Elaboration d'un annuaire papier et numérique des producteurs locaux de la CCNEB..... p 9
3. Promotion et soutien à la réalisation des diagnostics empreinte carbone des filières agricoles pour la mise en œuvre de projets bas carbone sur le territoire..... p 13
4. Valorisation et extension du programme départemental "Manger bio & local, labels et terroir" et de la labellisation Ecocert à l'ensemble de la restauration collective gérée par la CCNEB..... p 16



Fiches  
issues de la  
Trame verte et bleue

1. Renforcement de l'offre pédagogique auprès des scolaires portant sur le patrimoine naturel de la CCNEB et ses transitions agricole et forestière..... p 12
4. Accompagnement d'un groupe pilote d'agriculteurs vers un changement de pratiques favorables à la biodiversité, à la préservation de la ressource en eau, et à l'adaptation au changement climatique.. p 25
5. Soutien aux agriculteurs mettant en œuvre des pratiques favorables à la biodiversité et à la séquestration carbone..... p 29



AXE  
2

### Transformer : Promouvoir les filières renouvelables pour un territoire vertueux en énergie

1. Création d'un dispositif d'accompagnement et de sensibilisation des acteurs du territoire à la transition énergétique..... p 33
2. Amélioration des connaissances sur les potentialités du territoire de la CCNEB pour le développement de projets d'énergie renouvelable..... p 38
3. Amélioration des connaissances et diagnostic pour une transition énergétique des acteurs économiques du territoire..... p 42
4. Promouvoir la réalisation d'un projet innovant de création d'énergie renouvelable grâce aux ressources en eau du territoire..... p 46



AXE  
3

### Vivre : Faire de la sobriété et de l'efficacité énergétique la garantie d'un cadre de vie à haute valeur environnementale et sociale

1. Structurer et développer les filières économiques de la rénovation sur le territoire..... p 50
2. Planifier / organiser la rénovation énergétique du patrimoine public de la CCNEB et en faire un "démonstrateur"..... p 54
3. Renforcer l'exemplarité de la CCNEB (élus, agents, habitants) sur les sujets Climat Air Energie par la désignation d'un ambassadeur de la sobriété et la mise en place d'une feuille de route et d'un réseau d'acteurs..... p 58
4. Elaboration d'un plan intercommunal de désimperméabilisation des sols avec une première mise en œuvre sur des espaces-tests..... p 62
5. Préserver et protéger les zones inondables du territoire pour une meilleure adaptation au changement climatique et prise en compte du risque..... p 65



AXE  
4

### Circuler : Favoriser les mobilités vertes pour un aménagement durable du territoire

1. Identifier et accompagner les entreprises volontaires dans la mise en place d'un Plan de Mobilité Employeur..... p 70
2. Améliorer la communication sur les solutions existantes en termes de mobilité et favoriser l'intermodalité au sein du bassin de vie..... p 73
3. Elaboration de programmes pédagogiques destinés aux structures scolaires et centres de loisirs pour promouvoir l'usage du vélo et des mobilités douces..... p 76
4. Elaboration d'une charte interne favorisant l'usage des modes alternatifs à la voiture individuelle chez les agents et élus de la CCNEB..... p 79