



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale
de la région Nouvelle-Aquitaine
sur le plan climat air énergie territorial (PCAET)
du Grand Périgueux (24)**

n°MRAe 2019ANA84

dossier PP-2019-7885

Porteur du Plan : communauté d'agglomération du Grand Périgueux

Date de saisine de l'Autorité environnementale : 14 février 2019

Date de la consultation de l'Agence régionale de santé : 15 février 2019

Date de la consultation du Préfet de la Dordogne : 15 février 2019

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.

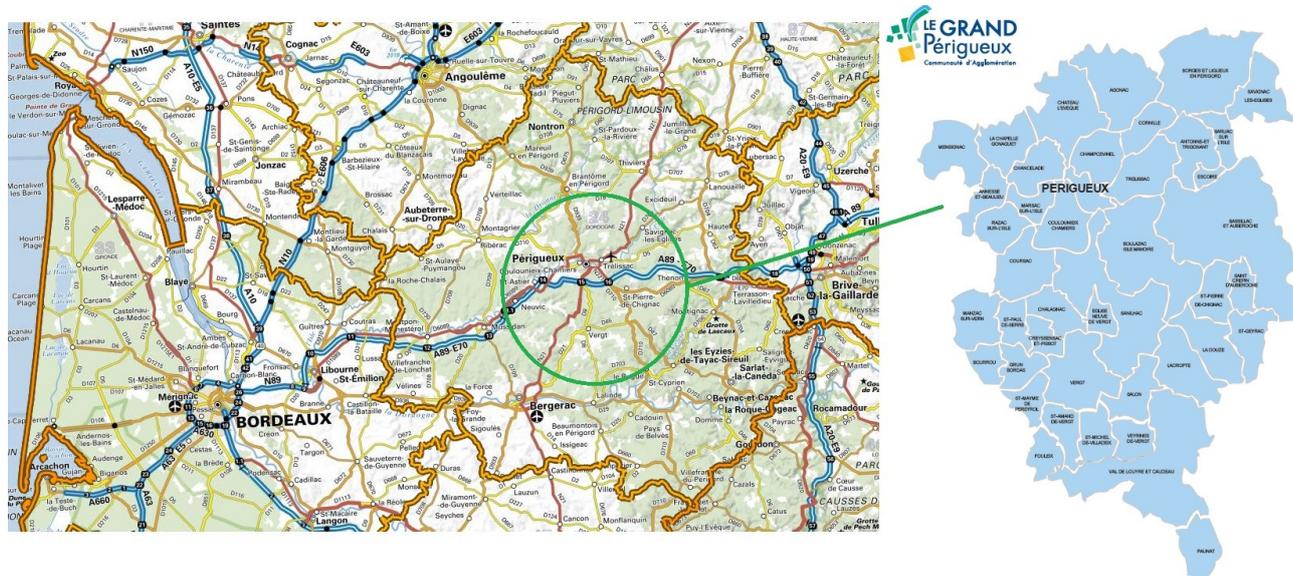
En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Conformément au règlement intérieur du CGEDD et à la décision du 14 juin 2016 de la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 2 mai 2019 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Hugues AYPHASSORHO.

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

Le plan climat air énergie territorial (PCAET) du Grand Périgueux a été élaboré sur un périmètre correspondant à la communauté d'agglomération. Ce territoire compte une population de 103 200 habitants (1^{er} janvier 2015). Il est situé au centre du département de la Dordogne.



Localisation du Grand Périgueux (source : Géoportail et dossier)

Les PCAET sont les outils opérationnels de coordination de la transition énergétique dans les territoires. Définis aux articles L.229-26 et R.229-51 et suivants du Code de l'environnement, ils ont 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* ». Ils doivent être « pris en compte » par les plans locaux d'urbanisme (PLU).

Un PCAET doit, en cohérence avec les enjeux de son territoire, 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 de façon intégrée ces thématiques.

Il comprend un diagnostic, une stratégie territoriale, un programme d'actions et un dispositif de suivi et d'évaluation. Il est mis en place pour une durée de 6 ans, et doit faire l'objet d'un bilan à 3 ans.

Du fait de la taille de sa population, supérieure à 20 000 habitants, la communauté d'agglomération du Grand Périgueux est dans l'obligation de réaliser un PCAET. Son élaboration est sujette d'une évaluation environnementale en application des articles L.122-4 et R.122-17 du Code de l'environnement.

Le projet a été validé par le conseil communautaire le 24 janvier 2019 et il est soumis à l'avis de l'Autorité environnementale, objet du présent document.

L'évaluation environnementale est l'occasion d'apprécier si les axes et les actions du PCAET sont adaptés et suffisants 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 environnementales. Il s'agit également d'apprécier la prise en compte des impacts potentiels du plan d'actions sur l'ensemble des composantes environnementales du territoire.

Le dossier fourni est divisé en plusieurs fascicules comportant chacun une pagination indépendante :

- résumé non technique,
- diagnostics (dont état initial de l'environnement, réseaux énergie, bilan GES, Air, vulnérabilité),
- stratégie,
- plan d'actions,
- rapport environnemental (nommé « évaluation environnementale stratégique »).

Le plan d'actions du PCAET du Grand Périgueux est structuré en 6 axes et décliné en 29 actions. Il est rappelé en annexe du présent document.

La MRAe indique que la transmission du PCAET du Grand Périgueux est concomitante avec celle du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), qui fait également l'objet d'un avis de la MRAe¹. La concomitance du porter à connaissance du public de ces deux documents est particulièrement intéressante, dans la mesure où le PLUi est un des leviers d'action du PCAET (cf. annexe du présent avis : l'élaboration et la mise en œuvre d'un PLUi et d'un SCoT porteurs d'une « ambition énergie climat » constituent l'action 1.1.1 du PCAET, au sein de l'axe 1 « Planifier un aménagement et un urbanisme durables »).

II. Analyse de l'évaluation environnementale

1. Structuration et lisibilité du document

La MRAe considère que le fascicule « évaluation environnementale stratégique » mériterait d'être repris en adoptant la structure du rapport environnemental attendue au titre de l'article R.122-20 du Code de l'environnement et en y intégrant l'analyse des incidences sur le réseau Natura 2000 requise par les textes. Cette nouvelle formulation pourrait utilement recourir à des renvois adéquats aux autres fascicules (par exemple pour l'exposé des motifs ou les solutions de substitution).

La MRAe recommande dans ce cadre d'intégrer, en préambule du rapport environnemental, une synthèse des enjeux issus de l'état initial de l'environnement ainsi que des principaux enjeux des diagnostics climat, air, énergie et vulnérabilité au changement climatique.

2. Exposé des motifs, des solutions de substitution et analyse des effets probables

L'évaluation *ex ante*² des effets probables sur l'environnement d'un Plan Climat Air Énergie Territorial est un exercice complexe. La collectivité a adopté un parti-pris intéressant qui consiste à se concentrer dans le rapport d'évaluation environnementale stratégique (EES) sur :

- les « points de vigilance » par rapport à des impacts potentiels négatifs de certaines actions, conduisant à la proposition de conditions de réalisation ;
- les « leviers d'actions », conduisant à assurer un niveau d'ambition satisfaisant du PCAET.

Le « tableau d'analyse des impacts » fourni en annexe du fascicule « évaluation environnementale stratégique » est à ce titre un élément essentiel. Il permet d'avoir une vision d'ensemble des incidences potentielles des actions sur les différentes composantes de l'environnement.

Sur le fond, ce type de restitution permet de démontrer la mise en œuvre de la démarche. La MRAe constate cependant que les parties dédiées aux analyses de l'exposé des motifs, de l'examen des alternatives et même des effets probables sont succinctes et ne répondent pas totalement aux attendus. Ce point est à mettre en relation avec la structure adoptée pour le document EES qui, de fait, ne rend pas compte de l'ensemble de la démarche d'évaluation environnementale.

L'analyse des impacts prévisibles comporte des incertitudes, ce qui paraît normal, compte tenu de l'absence de connaissance détaillée de projets opérationnels encore en gestation ou dont l'émergence est attendue pendant la durée d'application du PCAET. Les actions identifiées comme telles (actions 3.1.1, 3.2.1, 3.3.1, 4.2.2, 5.2.1, 5.3.1, 5.3.2 et 5.3.3) donnent lieu à un « focus sur les points de vigilance »³. **La MRAe constate que les recommandations émises dans l'EES sont intégrées dans les fiches actions. Cette précision, qui démontre également l'effectivité de la démarche menée, fait partie des points à expliciter et mettre en valeur dans le rapport environnemental.**

3. Résumé non technique

Le résumé non technique, succinct, permet d'avoir une appréhension globale de l'ensemble du projet de PCAET. **Il est attendu que le résumé non technique soit également porteur d'informations à destination du public synthétisant et explicitant la démarche d'évaluation environnementale.**

1 [Avis 2019ANA80](#)

2 Évaluation effectuée avant la mise en œuvre d'une action

3 Rapport environnemental, pages 4 et 5

4. Suivi du PCAET

Chaque fiche action comprend des indicateurs de suivi de réalisation. La MRAe note que, pour chaque action, sont décrits le ou les indicateurs envisagés, l'état initial et l'objectif cible ainsi que l'organisme responsable de la construction de l'indicateur. Cela devrait faciliter le suivi annuel des actions.

Le dossier⁴ évoque deux autres types d'indicateurs : « indicateurs de moyens par ambition » annuels et « indicateurs stratégiques » à mesurer tous les 3 ans. Ces indicateurs ne sont pas définis dans le dossier. Il manque par ailleurs la définition des modalités de suivi de l'impact environnemental des actions en lien avec les points soulevés dans l'EES, dont les indicateurs de « moyens par ambitions » pourraient faire partie.

La MRAe recommande d'intégrer, dès l'approbation du document, le tableau de bord préconisé dans la stratégie, permettant de donner une visibilité globale des actions proposées. Le tableau récapitulatif des actions permettrait également de donner une vision globale des budgets prévisionnels et des temporalités associées aux différentes actions, indispensable pour apprécier l'ambition portée par le PCAET.

5. Méthodes et concertations

Pour atteindre les objectifs fixés, la mise en œuvre optimale des actions proposées nécessite une appropriation et une implication collectives (élus et techniciens de l'intercommunalité et des communes, acteurs économiques et associatifs, partenaires institutionnels, population, etc.). Les modalités d'élaboration et de gouvernance du projet de PCAET sont décrites dans les fascicules « stratégie »⁵ et « plan d'actions »⁶. Les modalités de gouvernance de la mise en œuvre du PCAET sont par ailleurs réparties dans diverses actions, notamment dans les actions 0.1, 0.2, 4.1.1 et 4.1.2.

La MRAe note qu'aucun comité de pilotage ou comité technique n'est évoqué dans le dossier. Seule une équipe projet interne aux services du Grand Périgueux est décrite. **La MRAe recommande de détailler la composition du comité de pilotage du PCAET.**

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

Le PCAET vise, d'ici 2030, une réduction de 40 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990, une réduction de 21 % de la consommation d'énergie par rapport à 2015 et l'atteinte d'une production d'énergie renouvelable équivalente à 32 % de la consommation.

Pour atteindre ces objectifs, les actions du PCAET prévues sont de permettre annuellement la rénovation de 800 logements et la réduction de 1 % / an de la part modale des voitures particulières. La production d'énergie renouvelable doit par ailleurs augmenter de 50 % pendant la mise en œuvre du plan.

1. Gouvernance

Le degré de prise en compte effective de l'environnement par un PCAET est fortement dépendant du mode de gouvernance de son plan d'actions.

Les actions du PCAET objet du présent avis couvrent un champ qui, contrairement aux plans climat énergie territoriaux relevant des réglementations précédentes⁷, ne relève pas exclusivement de la compétence de la collectivité qui porte l'élaboration du document.

La MRAe considère que le Grand Périgueux a vocation à jouer de fait un rôle d'animateur de la transition énergétique sur son territoire et que son rôle est clairement porté dans le projet de PCAET, notamment au travers des actions 0.1 et 0.2. La MRAe note de plus que le pilotage des actions est réparti entre plusieurs acteurs publics : Grand Périgueux, syndicat du SCoT Pays de l'Isle en Périgord, ALEC⁸, Chambres consulaires, syndicats, etc. L'implication de ces acteurs est en effet une condition indispensable à une mise en œuvre efficace du PCAET et à l'atteinte des objectifs de la stratégie nationale bas carbone.

4 Stratégie, pages 45 et 46

5 Fascicule stratégie pages 43 à 45

6 Fascicule plan d'actions, pages 5 à 10

7 Les Plans Climat Énergie Territoriaux antérieurs à la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte pouvaient être limités aux compétences et services de la collectivité maître d'ouvrage.

8 Agence Locale de l'Énergie et du Climat

Néanmoins, l'initialisation des indicateurs des actions 4.1.1 et 4.1.2 (valeur 2018) semble indiquer qu'aucune entreprise n'a été impliquée dans l'élaboration du PCAET. Aucune association locale (association d'entreprises, association d'habitants ou association environnementale) n'est par ailleurs citée, à l'exception de l'ADIL 24⁹ pour l'action 2.2.1. La stratégie présentée dépend pourtant de l'implication des acteurs locaux, notamment les acteurs économiques liés à l'industrie ou au tourisme.

La MRAe recommande d'élargir le comité de pilotage du PCAET aux principaux acteurs économiques ou associatifs du territoire. Cela semble en cohérence avec l'atteinte des objectifs des actions 4.1.1 et 4.1.2 qui visent à « mobiliser le tissu économique sur le PCAET » et « Mobiliser les entreprises du bâtiment ».

2. Diagnostic et prise en compte des enjeux dans la stratégie et le programme d'actions

a. Ressource en eau

L'analyse de la vulnérabilité du territoire au changement climatique identifie la ressource en eau comme un enjeu fort du territoire, dans un contexte d'augmentation de population et d'une quantité disponible qui sera probablement influencée par le changement climatique. Pourtant, la MRAe ne relève aucune ambition ou action relative à cet enjeu.

La MRAe recommande d'intégrer un volet d'actions relatif à la gestion de l'eau dans le PCAET, afin de permettre une mise en œuvre opérationnelle répondant aux enjeux d'adaptation identifiés dans le diagnostic.

b. Énergie photovoltaïque

L'énergie mobilisable à partir du solaire photovoltaïque est estimée à dire d'expert, en appliquant des ratios forfaitaires aux données disponibles. La réalisation d'un cadastre solaire pourrait permettre de fiabiliser les projections effectuées. Elle est citée dans l'action 5.2.1¹⁰ sans toutefois donner de garanties quant à sa concrétisation : pilotage, échéance projetée, budget, etc.

La MRAe recommande de préciser les attentes et ambitions vis-à-vis de la réalisation d'un outil de type cadastre solaire.

La MRAe estime que le contenu global des actions paraît par ailleurs adapté aux enjeux identifiés.

3. Impact des actions sur l'environnement

Comme indiqué précédemment (cf. paragraphe II-2 ci-dessus), l'analyse des impacts potentiels est clairement restituée. Elle est répercutée dans les fiches actions concernées par un item intitulé « autre impact environnemental ». La MRAe note que cette présentation permet de dissocier les thématiques climat, air, énergie des autres composantes de l'environnement mais considère qu'elle reste relativement ambiguë. En effet, le contenu de cet item « autre impact environnemental » est relatif aux mesures de réduction des incidences et non aux incidences résiduelles sur l'environnement.

La MRAe recommande qu'une autre dénomination plus appropriée soit adoptée, par exemple celle utilisée dans le rapport environnemental : « points de vigilance ». Elle rappelle également les limites apportées par l'absence de modalités de suivi des impacts environnements relevée au chapitre précédent.

9 Agence Départementale d'Information sur le Logement de la Dordogne.

10 Plan d'actions, page 87 : « identifier les zones préférentielles pour la mise en place de panneaux et faire connaître ces cartes de zonage aux constructeurs et aux instances de conseil ».

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

Le plan climat air énergie territorial (PCAET) du Grand Périgueux donne un cadre d'intervention à l'horizon 2024 sur ces thématiques, tout en esquissant une stratégie à l'horizon 2050. Il constituera le premier document de ce type sur le territoire.

En articulation étroite avec le plan local d'urbanisme (PLUi) du Grand Périgueux, qui intègre un programme local de l'habitat (PLH) et un plan de déplacements urbains (PDU), il devrait permettre l'émergence et la consolidation de dynamiques territoriales favorables à une diminution des consommations d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre, couplée à une augmentation de la production d'énergie renouvelable.

Les principales recommandations de la MRAe portent sur un élargissement des acteurs impliqués dans le pilotage et la mise en œuvre du PCAET ainsi que sur une meilleure intégration de l'enjeu relatif à l'eau dans la stratégie et le plan d'actions.

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

À Bordeaux, le 02 mai 2019

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine
le membre permanent délégué

A stylized, bold, black signature of Hugues AYPHASSORHO, slanted upwards to the right.

Hugues AYPHASSORHO

Annexe : Tableau de synthèse des actions du PCAET

Axe 0 : Coordonner, communiquer, suivre et évaluer le PCAET

N°	Programme	N°	Action
		0.1	Suivre et évaluer le PCAET
		0.2	Définir un plan de communication général sur le PCAET à destination des différents publics et développer la concertation citoyenne

Axe 1 : Planifier un aménagement et un urbanisme durables

N°	Programme	N°	Action
1.1	Doter le territoire de documents d'urbanisme porteurs d'une ambition énergie climat	1.1.1	Élaborer et mettre en œuvre un SCoT et un PLUi durables
1.2	Mener et généraliser des programmes d'aménagement exemplaires	1.2.1	Intégrer l'excellence environnementale dans les aménagements, systématiser les constructions exemplaires et définir des règles d'Aménagement durable
1.3	Financer des projets à dimension environnementale	1.3.1	Développer un fonds « vert » pour les communes

Axe 2 : Favoriser la mutation énergétique des bâtiments

N°	Programme	N°	Action
2.1	Mettre en œuvre le PLH durable	2.1.1	Mettre en œuvre le programme AMELIA 2
		2.1.2	Élaborer et mettre en œuvre une stratégie avec les bailleurs sociaux publics et privés
2.2	Accompagner les habitants dans la transition énergétique	2.2.1	Contribuer à une information énergie-climat tous publics et accompagner des opérations de sensibilisation et d'information portées par des partenaires
2.3	Accompagner la rénovation du tertiaire	2.3.1	Mobiliser le Grand Périgueux et les communes membres sur la rénovation énergétique de leur patrimoine (bâtiment et éclairage), sur une meilleure gestion des fluides (énergie, eau), et une prise en compte de la qualité de l'air intérieur

Axe 3 : Réduire les déplacements motorisés et leurs impacts

N°	Programme	N°	Action
3.1	Organiser la multi-modalité à l'échelle de l'agglomération	3.1.1	Développer l'intermodalité
		3.1.2	Accompagner les stratégies de mobilité des entreprises et des particuliers avec le covoiturage, et soutenir les PDA/ et les PDE
		3.1.3	Contribuer à faire diminuer le besoin de mobilité, en expérimentant le télétravail
3.2	Améliorer l'offre de transports en commun et la rendre plus sobre en carbone	3.2.1	Mettre en œuvre le plan global de déplacement « Perimouv », puis le plan de déplacement urbain
		3.2.2	Optimiser les transports scolaires

3.3	Développer les modes de déplacement actifs et sensibiliser la population à l'éco-mobilité	3.3.1	Mettre en œuvre un schéma cyclable intégrant la véloroute voie verte
3.4	Réduire l'impact des transports	3.4.1	Soutenir le développement des motorisations alternatives
		3.4.2	Optimiser la livraison de marchandises sur le territoire

Axe 4 : Soutenir l'émergence d'activités économiques durables

N°	Programme	N°	Action
4.1	Accompagner le développement des éco-activités et des pratiques durables dans les entreprises	4.1.1	Mobiliser le tissu économique sur le PCAET
		4.1.2	Mobiliser les entreprises du bâtiment
		4.1.3	Élaborer et mettre en œuvre une stratégie éco-touristique
		4.1.4	Élaborer et mettre en œuvre une stratégie d'achats durables
4.2	Mettre en place une politique agricole pour une agriculture locale durable	4.2.1	Développer une agriculture à faible impact préservant les espaces agricoles et les exploitations
		4.2.2	Promouvoir l'offre alimentaire locale de saison, en particulier dans les cantines, en favorisant une alimentation bas carbone
4.3	Stratégie Déchets	4.3.1	Contribuer à diminuer les déchets et leurs impacts grâce à une stratégie Zéro déchet - Zéro gaspillage, et optimiser les installations de stockage des déchets non dangereux (ISDND)

Axe 5 : Développer les énergies renouvelables

N°	Programme	N°	Action
5.1	Favoriser les projets ENR sur l'agglomération	5.1.1	Mettre en place/ suivre les outils et l'animation d'une stratégie énergétique
5.2	Développer les énergies électriques	5.2.2	Favoriser le développement d'électricité renouvelable sur l'agglomération
5.3	Développer les énergies chaleur	5.3.1	Favoriser l'implantation de Réseau de Chaleur
		5.3.2	Favoriser la production de biogaz sur le territoire
		5.3.3	Favoriser le développement des ENR dans le résidentiel, prioritairement en remplacement du fioul