



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 Dax (40)**

n°MRAe 2019ANA205

dossier PP-2019-8816

Porteur du Plan : Communauté d'agglomération du Grand Dax
Date de saisine de l'Autorité environnementale : 09 août 2019
Date de la consultation de l'Agence régionale de santé : 26 août 2019
Date de la consultation du Préfet des Landes : 26 août 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.

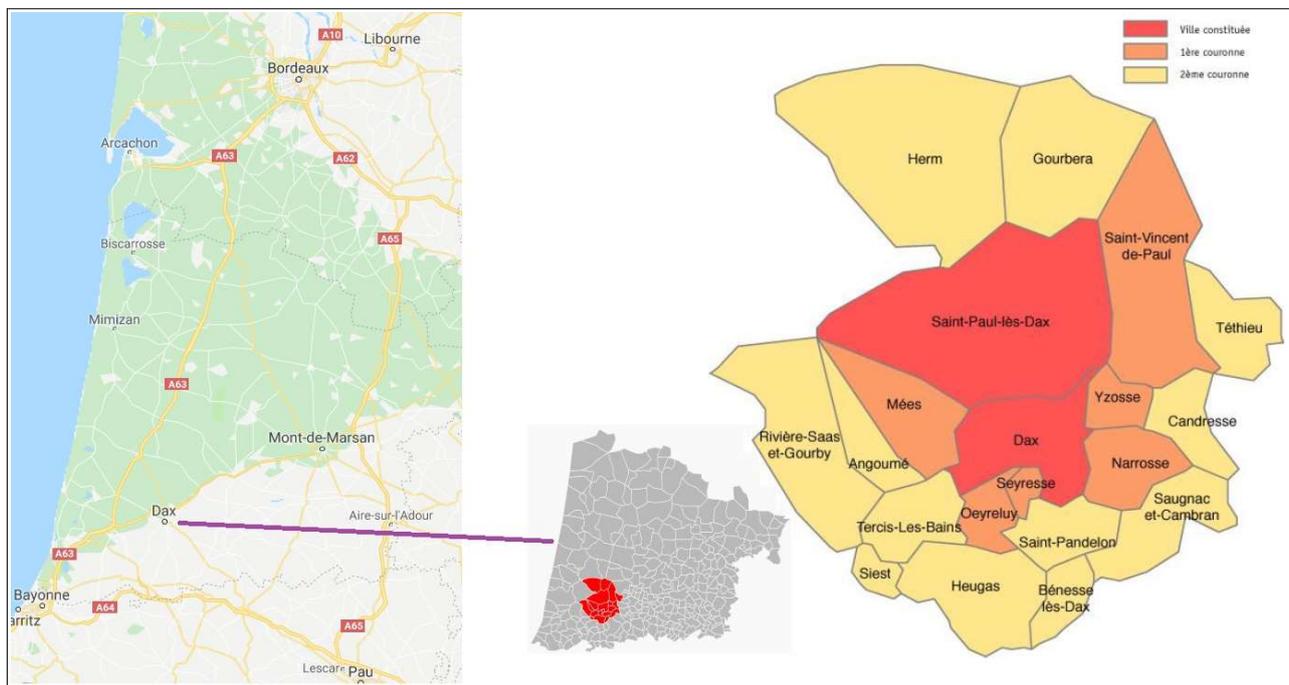
En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Conformément au règlement intérieur du CGEDD et à la décision du 27 avril 2018 de la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 9 octobre 2019 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Gilles PERRON.

Le délégataire 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 Dax a été élaboré sur un périmètre correspondant à la communauté d'agglomération. Dans le département des Landes, ce territoire compte 20 communes pour une superficie de 34 425 hectares. La population intercommunale était estimée par l'INSEE en 2016 à 57 200 habitants.



Localisation de la communauté d'agglomération du Grand Dax (sources : Google Maps, Wikipédia, SCoT Grand Dax)

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 Dax est dans l'obligation de réaliser un PCAET. Son élaboration a fait l'objet d'une évaluation environnementale en application des articles L.122-4 et R.122-17 du Code de l'environnement.

Le projet de PCAET du Grand Dax est soumis, dans le cadre du processus d'évaluation environnementale, 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 26 documents comportant chacun une pagination indépendante :

- six fascicules comprenant des éléments de diagnostic (bilan des émissions de gaz à effet de serre du territoire, bilan des émissions de gaz à effet de serre "Patrimoine et Services" de la Communauté d'Agglomération du Grand Dax, diagnostic de vulnérabilité du territoire, diagnostic Potentiel Énergies Renouvelables, diagnostic Séquestration de CO₂, diagnostic des réseaux de transport et distribution

- d'électricité, de gaz et de chaleur),
- la stratégie,
- l'Évaluation Environnementale Stratégique du PCAET et son résumé non technique,
- le dispositif de suivi et d'évaluation des actions,
- les 16 fiches-actions.

Le plan d'actions du PCAET du Grand Dax est décliné en 16 actions déclinées en 42 sous-actions. Il est rappelé en annexe du présent document.

Le PCAET du Grand Dax a été élaboré selon des temporalités similaires au plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), dont le périmètre est identique au PCAET. Le PLUi a fait l'objet d'un avis de la MRAe en date du 24 juillet 2019¹.

II. Analyse de l'évaluation environnementale

1. Structuration et lisibilité du document

Le rapport environnemental attendu au titre de l'article R.122-20 du Code de l'environnement correspond aux fascicules évaluation environnementale stratégique (EES), résumé non technique et dispositif de suivi et d'évaluation. L'ensemble de ces fascicules contient les informations et explications demandées par le Code de l'environnement.

Une grande partie du fascicule EES comprend des éléments de diagnostic : l'état initial de l'environnement (52 pages). Celle-ci représente près du tiers du volume de ce fascicule. **Par souci de cohérence et pour faciliter la lecture du fascicule EES, la MRAe recommande de regrouper tous les éléments de diagnostic au sein d'un premier fascicule intégrant également l'ensemble des diagnostics « climat, air, énergie ». Un simple renvoi à ces diagnostics et le maintien des synthèses des enjeux déjà présentes seraient alors suffisants dans le fascicule EES.**

La MRAe note de plus que le fascicule stratégie contient également une synthèse des diagnostics. Le maintien de cette partie dans le document final ne paraît pas opportune.

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 choisi de présenter un tableau d'analyse des impacts³ décrivant pour chaque action les incidences potentielles sur les grandes thématiques de l'environnement. **Ce tableau est un élément essentiel de l'évaluation environnementale.** Il permet d'avoir une vision d'ensemble des incidences potentielles des actions sur les différentes composantes de l'environnement.

Le dossier indique que « *la démarche du PCAET, conjointe à celle de l'EES, a permis d'intégrer au fur et à mesure les dispositions relatives à la limitation des impacts sur l'environnement, ce qui explique cette répartition* »⁴. La faible proportion de sous-actions pouvant avoir des incidences négatives (neuf, soit 3 %) semble corroborer cette assertion, illustré par ailleurs par un exposé des évolutions apportées dans le cadre de la démarche itérative d'évaluation environnementale⁵, mais sans analyse des incidences résiduelles identifiées dans le tableau d'analyse global. **La MRAe recommande de compléter le dossier par une analyse plus détaillée des neuf sous-actions pouvant avoir une incidence négative sur l'environnement.**

3. Résumé non technique

Le résumé non technique permet d'avoir une appréhension globale de l'ensemble du projet de PCAET. **La MRAe souligne la qualité de cette pièce, 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.**

4. Suivi du PCAET

Le rapport environnemental comprend un tableau de suivi comprenant un ou plusieurs indicateurs pour chaque action du PCAET⁶. La source et les producteurs de chaque indicateur sont décrits avec précision.

1 [Avis 2019ANA143](#)

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

3 Rapport environnemental, pages 113 et 114

4 Évaluation environnementale stratégique, page 115

5 Évaluation environnementale stratégique, pages 116 et 117

6 Évaluation environnementale stratégique, pages 130 à 133

Les valeurs initiales et/ou l'objectif cible pourraient également être explicités. La MRAe note toutefois que seule une partie des indicateurs proposés dans chaque fiche action sont repris dans le tableau des indicateurs du fascicule EES. **Ce choix n'est pas expliqué. Afin de permettre un suivi complet et cohérent de la mise en œuvre du PCAET, la MRAe recommande d'intégrer un tableau comprenant l'ensemble des indicateurs définis dans le plan d'actions.**

La MRAe recommande par ailleurs de compléter ce tableau par des indicateurs génériques permettant de suivre les objectifs globaux tels que définis dans la stratégie du 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 du projet de PCAET sont décrits dans le fascicule EES⁷. La fiche-action 15 traite spécifiquement du suivi du PCAET. Son contenu devrait être détaillé dans le fascicule EES et être mis en relation avec l'organisation adoptée pendant l'élaboration du PCAET. **La MRAe recommande donc de compléter le dossier.**

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

1. Objectifs globaux du PCAET du Grand Dax

Le PCAET du Grand Dax vise, d'ici 2030, une réduction des polluants atmosphériques (-60 % pour les oxydes d'azote, -42 % pour les particules fines et -66 % pour le dioxyde de soufre⁸), une diminution de 36 % des émissions de gaz à effet de serre, une réduction de la consommation d'énergie, une augmentation des énergies renouvelables produites. Pour atteindre ces objectifs, les actions prévoient notamment de permettre la rénovation de 30 % des bâtiments de la collectivité et des logements privés en basse consommation d'ici 2026.

2. 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 précédentes⁹, ne relève pas exclusivement de la compétence de la collectivité qui porte l'élaboration du document.

Au travers de l'élaboration et de la mise en œuvre du PCAET, la MRAe considère que la communauté urbaine du Grand Dax a vocation à jouer de fait un rôle d'animateur de la transition énergétique sur son territoire. Ce rôle est clairement porté dans le projet présenté. La MRAe note néanmoins que le pilotage des actions est exclusivement dévolu à la communauté d'agglomération, les autres acteurs étant de simples partenaires¹⁰. Une implication forte de ces acteurs hors communauté urbaine est pourtant une condition indispensable à une mise en œuvre efficace du PCAET et à l'atteinte des objectifs de la stratégie nationale bas carbone.

La fiche action 15 « animation et pilotage du plan climat » pourrait ainsi être complétée par une sous-action relative à la création d'un réseau d'entreprises partenaires de la démarche de PCAET.

3. Diagnostic et prise en compte des enjeux dans le programme d'actions

Les enjeux identifiés sont globalement bien pris en compte. La MRAe relève toutefois que certains enjeux, détaillés, ci-après, ne semblent pas suffisamment pris en compte.

a. Ressource en eau et zones humides

Les enjeux environnementaux retenus¹¹ comprend deux enjeux liés à l'eau dans une optique de résilience du territoire par rapport au changement climatique : la répartition de la ressource en eau et la préservation des zones humides. La MRAe note qu'aucune action ne comprend d'orientation sur ces thématiques. La prise en

7 Évaluation environnementale stratégique, pages 22 et suivantes

8 Par rapport à l'année 2005

9 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.

10 Dans les fiches actions, la 1ère colonne de la partie « mise en œuvre » s'appelle ainsi « pilote de la collectivité » et non « pilote », les autres colonnes étant « partenaires à mobiliser » et « dispositif(s) financier(s) »

11 Fascicule EES (page 32 notamment) et diagnostic Vulnérabilité

compte de cet enjeu identifié dans le diagnostic paraît donc insuffisante. La MRAe recommande de compléter le programme d'actions.

b. Espèces envahissantes

Les évolutions pressenties du climat pourraient être propices au développement d'espèces exotiques envahissantes¹². Aucune fiche action ne traite de ce thème. La MRAe recommande donc de compléter le programme d'actions.

c. Gestion des risques naturels

L'analyse de la vulnérabilité du territoire au changement climatique met en exergue une probable augmentation des risques naturels (inondations, feux de forêt, etc.) et donc un enjeu lié : une gestion des milieux et des espaces n'augmentant pas la fréquence ou la puissance des aléas¹³. Aucune action ne fait explicitement référence à une évolution des partis d'aménager pour tenir compte de cet enjeu. La fiche action 1 est en effet très générique et n'indique pas les principales adaptations à prévoir dans les documents d'urbanisme. La MRAe recommande donc de compléter le programme d'actions, par exemple en précisant la fiche-action 1.

4. Impact des actions sur l'environnement

Pour les actions pouvant présenter des incidences négatives sur l'environnement, les incidences potentielles des implantations physiques des installations d'énergie renouvelable (parcs photovoltaïques, méthaniseur, etc.) sur les milieux naturels ne sont pas explicitement analysés.¹⁴ **La MRAe recommande d'intégrer, dans cette analyse puis dans les fiches actions des dispositions visant à rechercher un évitement des secteurs présentant des enjeux environnementaux forts lors de l'implantation de ces aménagements, en excluant par exemple des implantations dans les sites Natura 2000.**

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

Le plan climat air énergie territorial (PCAET) du Grand Dax donne un cadre d'intervention à l'horizon 2030 sur ces thématiques. Il constituera le premier document de ce type sur le territoire.

Il devrait permettre 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 une implication plus importante des acteurs socio-économiques dans la gouvernance du PCAET, en particulier dans le pilotage d'actions.

La prise en compte de certains enjeux peut être améliorée en complétant le programme d'actions. Certaines actions liées à des aménagements ou équipements pourraient également être complétées pour intégrer dans leur descriptif des dispositions permettant de limiter les incidences environnementales.

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

À Bordeaux, le 9 octobre 2019

Pour la MRAe Nouvelle Aquitaine
Le membre permanent délégué



Gilles PERRON

12 Rapport environnemental, page 49

13 Rapport environnemental, page 68

14 Fascicule EES, page 116

Annexe : Tableau de synthèse des actions du PCAET

N°	Action	Sous-Actions
1	Impulsion de la transition énergétique sur le territoire	Intégration des objectifs PCAET dans les documents cadres au fur et à mesure de leur évolution
		Intégration des problématiques énergétiques dans les politiques d'aménagement
2	Rénovation énergétique du parc de bâtiments privés	Création de la plate-forme de rénovation énergétique
		Pilotage d'une démarche partenariale pour favoriser la rénovation énergétique
		Organisation de chantiers d'Auto-Réhabilitation Accompagnées (ARA)
3	Exemplarité du patrimoine communautaire	Rénovation énergétique du patrimoine
		Suivi des consommations énergétiques
		Sensibilisation des agents
		Cadre de référence pour les nouveaux bâtiments
		Achats d'énergies d'origine renouvelable
4	Exemplarité des patrimoines communaux	Accompagnement des communes dans la rénovation de leurs bâtiments
		Accompagnement des communes dans la réduction des consommations de leur éclairage public
5	Énergies renouvelables citoyennes	Développement des énergies solaires photovoltaïque et thermique
		Développement du bois-énergie
		Accompagnement à la création d'un projet citoyen de production d'EnR
6	Énergies renouvelables dans le patrimoine public	Installation d'un chauffage bois énergie dans le patrimoine communautaire
		Installation de panneaux photovoltaïques sur le patrimoine communautaire
		Accompagnement des communes pour l'installation de panneaux photovoltaïques
7	Réseaux de chaleur sur le territoire	Réalisation d'une étude de préfiguration d'un réseau de chaleur
8	Déchets et économie circulaire	Mise en place d'une collecte de biodéchets
		Accompagnement à la mise en place d'un projet de gazéification-méthanation
		Poursuite de l'accompagnement des acteurs de l'économie circulaire sur le territoire
9	Production agricole bio et locale	Garantie de la vocation agricole des terres et accompagnement des agriculteurs pour leur conversion vers le bio
		Soutien à l'installation, l'emploi et au développement des filières, de préférence en agriculture biologique
		Facilitation à l'accès au foncier et formation des futurs agriculteurs, prioritairement destinée aux agriculteurs en bio
10	Consommation des produits agricoles bio et locaux	Promotion de la consommation bio et locale auprès du grand public

		Développement des circuits courts
		Augmentation des produits bio et locaux dans les cantines publiques
11	Transports en commun durables	Conversion des bus au biogaz
		Création de parc relais et aménagement du réseau de transport
		Gratuité des transports en commun le week-end
12	Modes actifs	Développement de la pratique du vélo
		Développement de l'offre de vélos partagés
		Création d'un réseau piéton
13	Mobilité interne exemplaire	Renouvellement du parc par des véhicules bas carbone
		Formation à l'éco conduite
14	Transports routiers	Création d'un "rézo pouce"
		Accompagnement à la création d'une plate-forme de desserte locale
15	Animation et pilotage du plan climat	Animation du comité de pilotage du plan climat
		Suivi des indicateurs
16	Territoire résilient aux vagues de chaleur	Atténuation des îlots de chaleur urbains
		Adaptation du concept de ville éponge au territoire