



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)
de la Vallée de l'Homme (24)**

n°MRAe 2019ANA258

dossier PP-2019-8825

Porteur du Plan : Communauté de communes de la Vallée de l'Homme
Date de saisine de l'Autorité environnementale : 20 août 2019
Date de la consultation de l'Agence régionale de santé : 26 août 2019
Date de la consultation du Préfet de la Dordogne : 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 16 octobre 2019 de la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 18 novembre 2019 par délégation de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine à Bernadette MILHÈRES.

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) de la Vallée de l'Homme sur lequel porte le présent avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe), a été élaboré sur un périmètre correspondant à celui de la communauté de communes de la Vallée de l'Homme (CCVH).

Situé dans le département de la Dordogne, ce territoire compte, au 1^{er} janvier 2019, 26¹ communes pour une superficie de 528 km². La population intercommunale a été estimée par l'INSEE à 15 725² habitants en 2016.



Localisation de la communauté de communes de la Vallée de l'Homme (source : Google Maps)

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, inférieure à 20 000 habitants, la communauté de communes de la Vallée de l'Homme n'est pas dans l'obligation de réaliser un PCAET. Son élaboration résulte donc d'une démarche volontaire. L'élaboration du PCAET 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 de la Vallée de l'Homme est soumis, dans le cadre du processus d'évaluation environnementale, à l'avis de l'Autorité environnementale, objet du présent document.

- 1 Le dossier indique 28 communes, situation au 1^{er} janvier 2017 avant la fusion de 3 communes pour créer la commune nouvelle de Les Eyzies
- 2 Le chiffre du dossier (15381 habitants) fait référence à l'année 2014.

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 6 documents comportant chacun une pagination indépendante :

- le diagnostic du territoire (dont réseaux énergie, bilan GES, air et vulnérabilité) ;
- l'état initial de l'environnement ;
- les potentiels et stratégie ;
- le programme d'actions ;
- le rapport environnemental nommé « Évaluation Environnementale Stratégique » ;
- le résumé non technique.

Le plan d'actions du PCAET de la Vallée de l'Homme est découpé en 6 axes, eux-mêmes déclinés en 24 actions. Ce plan est rappelé en annexe du présent document.

Le PCAET de la Vallée de l'Homme a été élaboré selon des temporalités similaires à celles du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). Ce dernier a fait l'objet d'un avis de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) en date du 7 octobre 2019³.

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 « État initial de l'environnement » (EIE), « Évaluation environnementale stratégique » (EES) et « Résumé non technique » (RNT) du dossier. L'ensemble de ces fascicules contient les informations et explications demandées par le Code de l'environnement, mais une meilleure liaison entre ces documents serait souhaitable.

La MRAe recommande d'intégrer en préambule du fascicule EES une synthèse des enjeux issus du diagnostic et de l'état initial de l'environnement afin de permettre une meilleure lisibilité du document.

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

L'évaluation *ex ante*⁴ des effets probables sur l'environnement d'un PCAET est un exercice complexe, qui est présenté de façon pédagogique dans le rapport.

Le fascicule EES contient ainsi un tableau d'analyse des impacts⁵ décrivant, pour chaque action, les incidences potentielles sur les différentes thématiques de l'environnement. Ce tableau est un élément essentiel de l'évaluation. Il permet d'avoir une vision d'ensemble des incidences potentielles des actions sur les différentes composantes de l'environnement. Il fait également émerger des « points de vigilance » et des « opportunités ». Les opportunités permettent de s'assurer du niveau d'ambition du PCAET et de le faire éventuellement progresser. Les points de vigilance conduisent à la proposition de réalisation de mesures correctrices.

Le tableau d'analyse des impacts révèle que 15 actions sont susceptibles d'avoir des incidences négatives sur l'environnement. Il mentionne que, pour 13 d'entre elles, des points de vigilance sont repris dans les fiches action concernées. L'analyse des impacts prévisibles comporte des incertitudes, ce qui paraît normal, compte tenu par exemple de l'absence de connaissance détaillée à ce stade de projets opérationnels.

La MRAe note que les recommandations émises dans l'EES sont intégrées dans les 13 fiches actions ce qui démontre l'effectivité de la démarche d'évaluation menée. Toutefois, le nombre d'actions comportant des points de vigilance paraît important. La MRAe recommande de compléter les explications données dans le fascicule EES sur ce point. Il est possible que ce soit le choix des orientations retenues qui amène à cet état de fait. L'analyse de cet aspect fait intégralement partie de la démarche d'évaluation stratégique attendue.

Le choix opéré de se concentrer sur l'analyse des impacts du programme d'actions permet une restitution claire de la démarche adoptée pour l'évaluation environnementale du document. Cependant, les parties dédiées aux analyses de l'exposé des motifs, de l'examen des alternatives au scénario retenu et même des effets probables de la stratégie retenue sont succinctes et ne répondent donc pas totalement aux attendus.

³ Avis n°2019NA203 : <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/avis-rendus-r85.html>

⁴ Évaluation effectuée avant la mise en œuvre d'une action

⁵ Fascicule EES, pages 25 à 38

La MRAe recommande de compléter le fascicule EES par des développements plus importants sur les choix retenus ainsi que sur l'analyse des effets du scénario stratégique.

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 fascicule « Potentiels et stratégie »⁶ évoque un système de suivi du PCAET au niveau tant de la stratégie que du programme d'actions, visant à mesurer l'atteinte des objectifs et à suivre les actions. Ce choix se traduirait par deux types d'indicateurs : des « indicateurs de réalisation » pour chaque action et des « indicateurs stratégiques ». Ces derniers ne sont toutefois pas définis dans le fascicule.

La MRAe considère que le système d'indicateurs complet doit être prévu dès le stade d'évaluation ex-ante du document. Les indicateurs stratégiques, qui mesurent l'atteinte – ou non- des objectifs, sont essentiels au suivi environnemental du plan et à son éventuelle ré-orientation, et doivent à ce titre être présentés.

Dans le fascicule « Programme d'actions », il est prévu pour chaque fiche action des indicateurs de suivi de réalisation. La MRAe souligne que les indicateurs envisagés sont décrits correctement, mentionnent l'état initial et l'objectif cible ainsi que l'organisme responsable de la construction de l'indicateur. Cela devrait faciliter le suivi annuel.

Le fascicule EES comprend un tableau de suivi des impacts sur les thématiques environnementales du scénario stratégique de manière succincte et aucun indicateur, ainsi que précisé plus haut, n'est décrit. Le document intègre surtout le tableau récapitulatif de l'ensemble des impacts potentiels des actions du PCAET sur l'environnement.

La MRAe note que le dossier comprend plusieurs tableaux de suivi, ce qui rend difficile l'appréhension du suivi du PCAET. La MRAe recommande d'intégrer, dès l'approbation du document, le tableau de bord préconisé dans le fascicule stratégie⁷. Ce tableau récapitulatif des actions permettrait de donner une vision globale des budgets prévisionnels et des temporalités associées aux différentes actions. Il permettrait également d'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 de gouvernance et de suivi sont décrites dans les fascicules « Potentiels et stratégie » et « Programme d'actions ».

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

1. Objectifs globaux du PCAET

Le PCAET de la Vallée de l'Homme vise, d'ici 2030, une diminution de 27 % (par rapport à 2015) des émissions de gaz à effet de serre, une réduction de la consommation d'énergie de 16 % (par rapport à 2015), une augmentation des énergies renouvelables produites de 37 % et une réduction globale des polluants atmosphériques.

La MRAe note que l'ambition de la collectivité dans le domaine de la réduction des polluants atmosphériques n'est définie que globalement. Or, le plan de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) au niveau national définit pour chaque polluant un objectif à atteindre.

La MRAe recommande de décliner dans le fascicule « Potentiels et Stratégie », des objectifs par polluant atmosphérique.

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.

6 Fascicule « Potentiels et stratégie », page 50

7 Fascicule « Potentiels et stratégie », page 51

Les actions du PCAET, objet du présent avis, couvrent un champ qui, contrairement aux plans climat énergie territoriaux relevant des réglementations précédentes, 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 de commune de la Vallée de l'Homme a vocation à incarner le rôle d'animateur de la transition énergétique sur son territoire.

Ce rôle est clairement porté dans le projet présenté, notamment au travers de l'axe 6 « Communiquer et faire preuve d'exemplarité ». En outre, la MRAe note que le pilotage des actions est partagé entre plusieurs acteurs publics (Syndicat départemental d'énergies de la Dordogne, chambres consulaires, région, département, communes, syndicats, etc ...). L'implication de ces acteurs est effectivement une condition indispensable à une mise en œuvre efficace du PCAET et à l'atteinte d'objectifs de la stratégie nationale bas carbone.

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

Les enjeux identifiés dans le diagnostic et l'état initial de l'environnement sont globalement bien pris en compte. Toutefois, la MRAe relève que certains enjeux, détaillés ci-après, nécessitent des actions complémentaires.

3.1. Qualité de vie et santé

Le secteur résidentiel a été diagnostiqué comme le plus grand consommateur d'énergie. Pour répondre à cet enjeu, le programme d'action prévoit quatre actions, dont deux visent spécifiquement les bâtiments des particuliers et des communes (action 1.1 « Mettre en œuvre un programme d'amélioration de l'habitat » et action 1.2 « Améliorer la gestion énergétique du patrimoine des communes »). Toutefois, aucune action n'est proposée en parallèle pour les bâtiments économiques, en particulier agricoles. Or, le dossier met en relief un potentiel important de réduction de leur consommation d'énergie actuelle⁸.

La MRAe recommande d'envisager les modalités d'extension du programme d'actions aux bâtiments agricoles.

3.2. Eau et ressources naturelles

Les informations fournies dans le dossier mettent en exergue une forte pression sur la ressource en eau. Ceci est susceptible de se traduire, dans le cadre du changement climatique, par des enjeux environnementaux (diminution significative des réserves d'eau dans le sol, baisse des débits, augmentation importante des besoins en eau pour l'agriculture, pollutions des eaux souterraines et superficielles) et sanitaires (dysfonctionnements des systèmes d'assainissement collectif et individuel, mettant en question la protection des captages et la qualité des eaux de baignade).

Les enjeux liés à la ressource en eau portant tant sur sa gestion qualitative que quantitative sont donc identifiés par le PCAET, dans le cadre de la recherche d'une augmentation de la résilience du territoire au changement climatique.

Toutefois, la MRAe note que les actions proposées dans l'axe 4 « Encourager les activités économiques durables » et l'axe 5 « Gérer durablement les ressources » n'y répondent que partiellement.

Ainsi, l'action 5.4.2 « Améliorer les systèmes d'assainissement collectif rejetant dans la rivière » exclut les dispositifs individuels, et aucune action n'est envisagée pour la gestion des eaux pluviales en particulier sur les exploitations agricoles (lessivage).

La MRAe recommande de poursuivre la réflexion pour compléter le programme d'actions concernant les dispositifs d'assainissement individuel et la gestion des eaux pluviales provenant des sols agricoles. Elle estime également nécessaire de compléter les indicateurs de suivi sur cette thématique.

De même, les deux autres actions de l'axe 5⁹ dédiées à la ressource en eau, et l'action 4.2.2 « Accompagner l'évolution des pratiques agricoles » n'abordent pas précisément la question de la réduction du volume d'eau utilisé par l'agriculture, notamment l'irrigation. Le traitement des enjeux identifiés concernant les captages des eaux souterraines et les eaux de baignade, notamment sur la commune de Limeuil, n'est pas non plus abordé. La prise en compte de ces enjeux, en l'absence de justification sur les options retenues, paraît donc insuffisante.

⁸ Fascicule « Potentiels et Stratégie », page 26, avec les équipements agricoles, le potentiel estimé est de 50 % de réduction de la consommation énergétique à l'horizon 2050.

⁹ Action 5.4.1 « Étudier les conséquences des prélèvements de la ressource en eau superficielle » et action 5.4.3 « Organiser une gestion durable des cours d'eau »

La MRAe recommande de compléter le programme d'actions des axes 4 et 5 par des actions visant l'évolution des pratiques culturelles et la protection de la ressource en eau. Le programme révèle en effet un manque dans ces domaines, par rapport aux enjeux identifiés dans le diagnostic.

3.3. Risques majeurs et aménagement du territoire

L'analyse de la vulnérabilité du territoire au changement climatique met en exergue une probable augmentation des risques naturels (inondations, feux de forêt, mouvements de terrains et retrait-gonflement). Toutefois, les trois premières actions envisagées dans l'axe 5¹⁰ ne font pas explicitement référence à une évolution des partis d'aménager pouvant se traduire dans les documents d'urbanisme pour garantir une prise en compte effective des risques identifiés.

La MRAe recommande de compléter le programme d'actions en ce sens.

4. Impact des actions sur l'environnement

Comme indiqué précédemment (cf. paragraphe II-2 ci-dessus), l'analyse des impacts potentiels est restituée dans le « tableau d'analyse des impacts » fourni dans le fascicule EES. 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 » se rapporte en fait aux mesures de réduction des incidences de l'action, proposées par le PCAET.

La MRAe recommande qu'une autre dénomination plus appropriée soit adoptée ("mesures de réduction d'impact" par exemple), en précisant que ces mesures correctrices sont une réponse aux points de vigilance identifiés dans les fiches action. Elle rappelle également l'importance de mettre en place un suivi des impacts environnementaux, ainsi qu'indiqué précédemment.

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

Le plan climat air énergie territorial (PCAET) de la Vallée de l'Homme donne un cadre d'intervention à l'horizon 2030 sur ces thématiques. Émergeant d'une démarche volontaire, il constituera le premier document de ce type sur le territoire.

Élaboré en articulation étroite avec le plan local d'urbanisme (PLUi) de la Vallée de l'Homme, 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 la mise en place d'un système complet d'indicateurs de suivi permettant de mesurer l'efficacité du PCAET, ainsi que sur une meilleure intégration de l'enjeu relatif à l'eau et aux risques naturels dans la stratégie et le plan d'actions. Ces dernières recommandations ont d'ailleurs été formulées dans le cadre de l'avis du 7 octobre 2019 de la MRAe sur le PLUi. Elles portent sur le volet relatif à l'adaptation au changement climatique, qui fait partie des objectifs des PCAET.

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

À Bordeaux, le 18 Novembre 2019

Pour la MRAe Nouvelle-Aquitaine,
la membre permanente délégataire

Signé

Bernadette MILHÈRES

10 Action 5.1 « Mettre en place une gestion durable de la forêt », action 5.2 « Protéger la biodiversité ordinaire » et 5.3 « Protéger les espaces à hautes valeurs écosystémiques »

Annexe : Tableau de synthèse des actions du PCAET

N°	AXES	N°	ACTIONS
Axe 1	Limiter les consommations énergétiques des bâtiments	1.1	Mettre en œuvre un programme d'amélioration de l'habitat
		1.2	Améliorer la gestion énergétique du patrimoine des communes
		1.3	Sensibiliser la population aux éco-gestes
		1.4	Favoriser le développement d'électricité photovoltaïque
Axe 2	Développer les énergies renouvelables	2.1	Favoriser le développement d'électricité photovoltaïque
		2.2	Encourager le développement des EnR dans le résidentiel
		2.3	Développer la méthanisation en lien avec le monde agricole
		2.4	Développer l'hydroélectricité
		2.5	Adapter les réseaux de distribution d'énergies aux évolutions induites par la transition énergétique
Axe 3	Favoriser une mobilité durable	3.1	Favoriser les transports partagés
		3.2	Encourager les déplacements doux
		3.3	Encourager les pratiques limitant les déplacements pendulaires
		3.4	Favoriser la diminution des pollutions par les véhicules à moteur
Axe 4	Encourager les activités économiques durables	4.1	Développer un tourisme responsable
		4.2	Soutenir les pratiques agricoles durables
Axe 5	Gérer durablement les ressources	5.1	Mettre en place une gestion durable de la forêt
		5.2	Protéger la biodiversité ordinaire
		5.3	Protéger les espaces à hautes valeurs écosystémiques
		5.4	Préserver la ressource en eau
		5.5	Améliorer la gestion des déchets
		5.6	Limiter l'usage des produits toxiques courants
Axe 6	Communiquer et faire preuve d'exemplarité	6.1	Suivre et évaluer le PCAET
		6.2	Communiquer sur la transition énergétique
		6.3	Intégrer la transition énergétique dans les pratiques de l'intercommunalité