



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

ma



Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

**Inspection générale de l'environnement
et du développement durable**

Avis sur le plan climat-air-énergie-eau territorial du grand Montauban (82)

N°Saisine : 2025-015079

N°MRAe : 2025AO134

Avis émis le 17 octobre 2025

PRÉAMBULE

Pour tous les plans et documents d'urbanisme soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnelle et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou document d'urbanisme, mais sur la qualité de la démarche d'évaluation environnementale mise en œuvre par le maître d'ouvrage, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement par le projet.

Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à améliorer la conception du projet et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 17 juillet 2025, l'autorité environnementale est saisie par la présidente de la communauté d'agglomération du Grand Montauban pour avis sur le renouvellement du plan climat air énergie territorial (PCAET), dénommé « *plan climat-air-énergie-eau* » territorial (PCAET).

L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région (DREAL) Occitanie

En application du 2° de l'article R. 122-17 IV du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale compétente, le présent avis est adopté par la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie (MRAe).

Cet avis a été adopté en collégialité électronique le 17 octobre 2025, conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 25 août 2025) par Christophe CONAN, Bertrand SCHATZ, Annie VIU, Éric TANAYS.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 29 septembre 2022, chacun des membres cités 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 le présent avis.

L'avis a été préparé par les agents de la DREAL Occitanie apportant leur appui technique à la MRAe et placés sous l'autorité fonctionnelle de sa présidente.

Conformément à l'article R. 122-21 II du code de l'environnement, l'agence régionale de santé Occitanie (ARS) et le préfet de département, au titre de ses attributions en matière d'environnement, ont été consultés, le 12 août 2025. L'ARS a répondu le 05 septembre et le directeur département des territoires du Tarn-et-Garonne a répondu, au nom du préfet, le 24 septembre 2025.

L'avis est publié sur le site internet de la MRAe¹.

¹ www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html

SYNTHÈSE

Le plan climat-air-énergie-eau territorial (PCAEET) établi par la communauté d'agglomération du Grand Montauban constitue le nouveau document de référence pour la mise en œuvre de la transition énergétique sur ce territoire, qui regroupe aujourd'hui 11 communes et plus de 82 000 habitants, principalement localisés sur la ville centre de Montauban. Ce plan a vocation à prendre la suite du précédent PCAET adopté en 2019.

La stratégie fixée à horizon 2050 est ambitieuse : alors que la production d'énergie renouvelable ne couvre que 12 % des consommations d'énergie aujourd'hui, le PCAEET ambitionne de les couvrir à plus de 100 % (trajectoire « *territoire à énergie positive* »). Le stockage du carbone représente 3 % des émissions annuelles de gaz à effet de serre, le PCAEET ambitionne la « *neutralité carbone* » qui suppose une baisse des émissions à un niveau tel qu'elles seront couvertes par les capacités de stockage carbone du territoire.

Néanmoins, le programme d'actions est trop général pour concrétiser les objectifs envisagés. Déconnectées du diagnostic qui n'a pas permis d'identifier précisément les leviers, ni de quantifier leurs incidences, les actions ne permettent pas non plus d'intégrer une démarche d'évaluation environnementale. Faute de cette mise en relation qui touche l'ensemble des thématiques, le risque est d'afficher des objectifs purement intentionnels et peu opérationnels, sans garantir les conditions nécessaires pour les atteindre, ni prendre en compte suffisante de l'environnement. La MRAe renouvelle la plupart des observations faites en 2018 sur le précédent projet de PCAET, auxquelles la collectivité se référera pour chaque thématique. Le présent avis se limite à la partie méthodologique, illustrée sur quelques exemples de fond.

La MRAe rappelle que l'atteinte des objectifs du plan est également liée à une pleine implication de l'ensemble des acteurs du territoire.

L'ensemble des recommandations de la MRAe est détaillé dans les pages suivantes.

Table des matières

1 Contexte juridique du projet de plan au regard de l'évaluation environnementale.....	5
2 Présentation du territoire et du projet de PCAEET.....	5
2.1 Le territoire du Grand Montauban.....	5
2.2 Le projet présenté dans la stratégie de PCAEET.....	7
3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe.....	8
4 Analyse de la qualité des informations présentées et de la démarche d'évaluation environnementale.....	8
4.1 Qualité du dossier.....	8
4.1.1 Diagnostic et état initial de l'environnement.....	8
4.1.2 Programme d'actions.....	10
4.2 Qualité de la démarche d'évaluation environnementale retranscrite au dossier.....	11
4.2.1 Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le projet de PCAEET est retenu.....	11
4.2.2 Analyse des incidences et déclinaison de la démarche ERC.....	12
4.3 Articulation avec les plans et programmes de niveau supérieur.....	12
4.4 Le mécanisme de suivi.....	13
4.5 Le résumé non technique.....	14

AVIS DÉTAILLÉ

1 Contexte juridique du projet de plan au regard de l'évaluation environnementale

Conformément à l'article R. 122-17 du code de l'environnement, le PCAEET du grand Montauban est soumis à évaluation environnementale systématique. Il fait par conséquent l'objet d'un avis de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) de la région Occitanie. Le présent avis doit être joint au dossier d'enquête publique ou de participation du public et est publié sur le site internet de la MRAe².

En application de l'article L. 122-9 du code de l'environnement la collectivité compétente doit, lors de l'adoption du plan, mettre à la disposition de l'autorité environnementale et du public les informations suivantes :

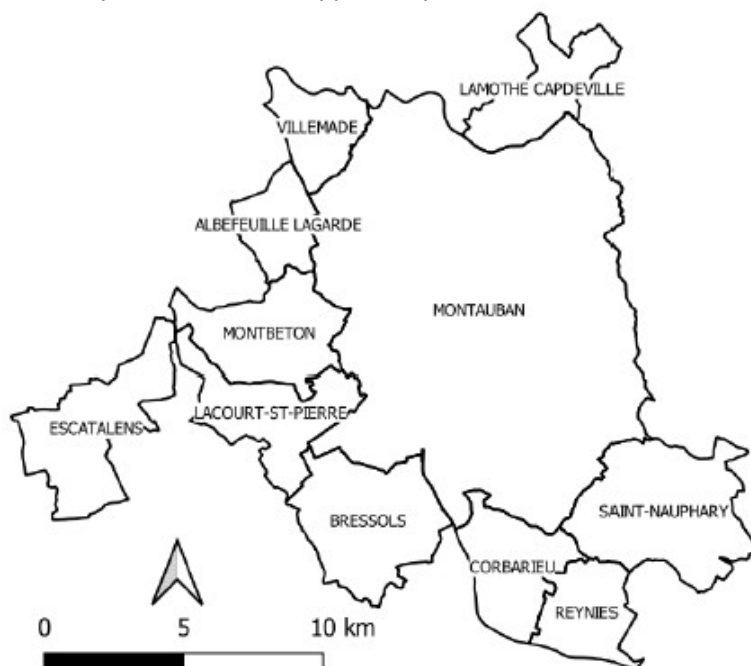
- le plan approuvé ;
- une « déclaration environnementale » qui résume :
- la manière dont il est tenu compte du rapport environnemental et des avis de la MRAe, du préfet de région et du conseil régional ;
- les motifs qui ont fondé les choix opérés par le plan, compte tenu des diverses solutions envisagées ;
- les mesures destinées à évaluer les incidences sur l'environnement de la mise en œuvre du plan.

2 Présentation du territoire et du projet de PCAEET

2.1 Le territoire du Grand Montauban

La communauté d'agglomération du grand Montauban est constituée de 11 communes sur un territoire de 281 km², situé au centre du Tarn-et-Garonne et à moins de cinquante kilomètres de la ville de Toulouse. La commune de Léojac fait partie de ce territoire depuis le 1^{er} janvier 2025 ; elle n'est pas encore présentée dans le dossier mais n'en bouleverse pas les équilibres selon le rapport de présentation.

Figure n°1 : carte des communes du territoire – rapport de présentation



2 <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html>

Le grand Montauban constitue un pôle dynamique au sein du grand bassin toulousain, avec une accessibilité renforcée grâce à sa position au croisement des axes A20 (Paris-Toulouse), A62 (Bordeaux-Toulouse) et de lignes ferroviaires majeures (TGV Bordeaux-Toulouse, liaisons inter-régionales vers Paris, Cahors, Brive), qui sera consolidée avec la future arrivée de la LGV programmée à horizon 2032.

La population de 82 113 habitants en 2022 (population légale – INSEE) est localisée à 73 % sur la ville-centre de Montauban. L'évolution démographique (+0,58 % par an sur la période 2016-2022) est en fort ralentissement par rapport à la période de référence du précédent PCAET et a principalement bénéficié aux communes périphériques au détriment de la ville centre.

L'agriculture, principalement intensive, s'étend sur les vastes plaines alluviales du Tarn, de l'Aveyron et du Tescou et occupe 60 % du territoire ; les forêts et milieux naturels 15 %. Les zones d'activités (agroalimentaire, aéronautique, électronique) se concentrent le long de la RD820 et de l'A20, en quasi-continuité avec l'urbanisation toulousaine.

Le diagnostic montre que les transports routiers (très majoritairement en véhicule particulière) et le logement sont responsables de 67 % de la consommation énergétique du territoire, estimée à 1 646 GWh en 2021. La production annuelle locale d'énergie renouvelable est évaluée à 189 GWh en 2021, soit un peu moins de 12 % de la consommation d'énergie finale, ce qui montre une forte dépendance énergétique du territoire. Plus de la moitié de l'énergie produite sur le territoire provient du bois énergie (52 % est utilisé dans le secteur résidentiel) ; les autres productions sont principalement le photovoltaïque, la valorisation des déchets et l'hydroélectricité.

Les émissions de gaz à effet de serre (GES) du territoire sont estimées à 387 kilos-tonnes équivalent CO₂ (kteqCO₂) en 2021, soit 4,8 tonnes équivalent CO₂ (teqCO₂) par habitant et par an, principalement par le transport routier (53 %) et le secteur résidentiel (20 %). Le territoire séquestre 11,9 ktCO₂eq/an et stocke 1 714 kteqCO₂. Ce stockage représente 3 % des émissions annuelles du territoire et augmente actuellement de 0,7 % par an.

Concernant la qualité de l'air, le diagnostic note une amélioration en 2023 par rapport à 2022. Cependant, certains seuils de protection de la santé ne sont pas atteints : 250 à 300 riverains restent exposés à des concentrations de dioxydes d'azotes supérieures à la valeur limite, plus de 16 000 habitants subissent un excès de particules fines et l'ensemble du département dépasse l'objectif de qualité pour l'ozone. Ces polluants sont principalement issus du transport routier et de la combustion des chaudières. Le diagnostic relève aussi que le territoire ne respecte pas la trajectoire du plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) pour les émissions d'ammoniac, issues principalement de l'agriculture, et le dioxyde de soufre lié notamment aux industries.

Concernant le climat, le territoire du grand Montauban, à l'image du sud-ouest de la France, connaît une évolution climatique sensible notamment marquée par une hausse des températures moyennes et une augmentation du nombre de journées chaudes (température supérieure à 35°C), comme l'attestent les températures mesurées à Montauban et Toulouse-Blagnac. Les modélisations climatiques montrent que les températures pourraient augmenter de plusieurs degrés à l'horizon 2100, avec une augmentation des phénomènes extrêmes associés : canicules, sécheresses des sols, pluies intenses, gel... Ces évolutions sont de nature à modifier profondément le fonctionnement des activités humaines et des écosystèmes avec des tensions attendues notamment sur :

- la disponibilité de la ressource en eau, avec un risque de concurrence entre les besoins de la filière agricole, principal consommateur d'eau selon le diagnostic (53 % du total en moyenne, 64 % en 2022 année de forte sécheresse), et la demande en eau pour les usages domestiques, en raison de la croissance démographique, et pour l'industrie. La ressource est d'autant plus sensible au réchauffement climatique que les prélèvements concernent à 86 % les eaux de surface ;
- la qualité de l'eau, alors qu'elle est déjà dégradée, sur les masses d'eau superficielles comme sur les eaux souterraines ;
- les risques naturels, liés aux débordements fluviaux et au ruissellement, au retrait-gonflement des argiles (niveau « *important* » sur tout le grand Montauban), et à l'incendie de végétation, émergent sur le territoire ;

- le besoin de rafraîchissement des entreprises comme des familles, générant des besoins accrus de consommation énergétique ;
- la santé, la multiplication des vagues de chaleur aggravées par les effets d'îlot de chaleur urbain.

Ces enjeux montrent l'intérêt et l'importance du PCAEET qui vise notamment à réduire la vulnérabilité du territoire au changement climatique par anticipation des impacts.

2.2 Le projet présenté dans la stratégie de PCAEET

Le projet de PCAEET est présenté comme s'inscrivant dans un processus de précédentes démarches initiées sur le territoire : élaboration d'un plan climat énergie territorial (PCET) en 2012, labellisation « *territoire à énergie positive pour une croissance verte* » (TEPCV) en 2017, plan climat-air-énergie territorial (PCAET) approuvé en 2019 après un avis rendu par la MRAe le 29 novembre 2018³, et plus récemment, « *Territoire engagé pour la transition écologique* » dans le cadre de partenariats avec l'ADEME « *permettant au Grand-Montauban d'obtenir des financements réguliers en contrepartie de la mise en œuvre d'actions concrètes en faveur de la transition écologique* ».

Dans cet ensemble de démarches intéressant la transition énergétique et climatique, le PCAET, ou PCAEET ainsi nommé par le Grand Montauban pour mettre en avant la thématique « *eau* », a une place particulière du fait de son obligation d'évaluation environnementale et de son rôle dans la hiérarchie des normes, avec vocation à influencer les politiques sectorielles et les planifications locales.

Le grand Montauban ambitionne de suivre la trajectoire « *territoire à énergie positive* » (TEPOS) en fixant les objectifs stratégiques à horizons 2030 et 2050 suivants :

- devenir un « *territoire à énergie positive* » en 2050, produisant plus d'énergie que ce qui est consommé, avec :
 - une production d'EnR totale de 577 GWh/an en 2030 et 1 053 GWh en 2050 (à comparer aux 189 GWh en 2021), principalement portée par le solaire thermique et photovoltaïque ;
 - une consommation énergétique de 1 453 GWh/an en 2030 et 1 014 GWh/an en 2050 (à comparer aux 1 646 GW consommés en 2021), prenant en compte une augmentation de population de 28 % entre 2017 et 2050 (et donc une réduction par habitant). La baisse est répartie en priorité sur le secteur résidentiel (-59,3 % en 2050 par rapport à 2017) et de moindre manière sur le transport routier (-39,8 %), l'industrie (-36,6 %) et le tertiaire (-35,1 %) ;
- s'inscrire dans une trajectoire de « *neutralité carbone* » en 2050, réduisant ses émissions de GES au niveau de ce qui peut être stocké, avec :
 - une baisse des émissions de GES (289 kteqCO₂ émis sur le territoire en 2030, 219 kteqCO₂ en 2050), principalement obtenue par l'isolation du bâti résidentiel (-79,1 % en 2050 par rapport à 2017) et tertiaire (-57,2 %), ainsi que l'industrie (-43,7 %). La baisse des émissions du transport routier (-37,3 %) résulterait du développement de la part des déplacements domicile-travail en « *des bus utilisant du biocarburant HVO* », remplaçant les bus urbains roulant au diesel, et en véhicules individuels décarbonés ;
 - une trajectoire de séquestration carbone, présentée comme « *basée que sur des hypothèses* », pour « *rendre plus concrets les efforts à fournir* », prévoit de séquestrer 90 kteqCO₂ en 2030, 219 kteqCO₂ en 2050, grâce principalement à la restauration de 38 ha de zones humides et la plantation de forêts sur 9 ha de sols artificiels végétalisés et de 55 ha de sols imperméabilisés, et pour une moindre part, grâce à la plantation de 190 km de haies sur les terrains cultivés et les prairies ainsi que la conversion de 5 % de prairies et de 15 % des cultures en agroforesterie.

Selon le dossier, les émissions de polluants atmosphériques étant majoritairement en lien avec les consommations d'énergie du territoire, mis à part les émissions d'ammoniac liées principalement aux pratiques agricoles, la baisse des consommations entraînera par conséquent une baisse des polluants pris en compte

3 https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/avis-rendus-sur-plans-et-programmes-de-la-mrae-a526.html#H_NOVEMBRE-2018

dans le PCAEET (oxydes d'azote, particules fines et ultra fines, composés organiques volatils non méthaniques, dioxyde de soufre et ammoniac). L'estimation de leur évolution suit les objectifs du plan national de réduction des polluants atmosphériques (PREPA).

Le grand Montauban se dote aussi d'objectifs dans le domaine de l'eau :

- améliorer à horizon 2030 l'état final de la qualité des cours d'eau du territoire, de -15 % de tronçons en très mauvais état, et de -40 % de tronçons en mauvais état ;
- stabiliser les prélèvements agricoles et baisser les prélèvements pour les usages domestiques et industriels d'eau potable.

3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Sur un territoire marqué par son positionnement au sein du grand bassin toulousain, connaissant une perte de la prédominance de la ville-centre au profit de l'étalement urbain, associé à de fortes habitudes de déplacements motorisés, une activité agricole majoritairement intensive, la vulnérabilité du territoire au changement climatique, à la qualité et à la disponibilité de la ressource en eau, la MRAe estime que les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte sont :

- la réduction des émissions de gaz à effet de serre et des consommations énergétiques, principalement dans le secteur agricole, les déplacements et le secteur bâti ;
- le développement des énergies renouvelables et de récupération, en veillant à préserver les enjeux naturalistes et paysagers du territoire ;
- la réduction de la pollution atmosphérique et des risques sanitaires associés ;
- l'adaptation au changement climatique (comprenant notamment la limitation de ses effets sur la santé humaine) ainsi que la réduction des vulnérabilités du territoire notamment dans le domaine de l'eau.

4 Analyse de la qualité des informations présentées et de la démarche d'évaluation environnementale

4.1 Qualité du dossier

4.1.1 Diagnostic et état initial de l'environnement

Pour identifier des solutions adaptées au territoire, en cohérence avec les objectifs stratégiques, la MRAe estime essentiel de disposer au préalable :

- d'un bilan des précédentes démarches, ce qui fait entièrement défaut ici. L'avis rendu par la MRAe en 2018 sur le précédent projet de PCAET (2019-2025) relève l'absence de bilan des actions réalisées dans le cadre du PCET antérieur, alors qu'il est doté d'un dispositif de suivi dont les résultats permettent d'apprécier le niveau d'atteinte des ambitions fixées (bilan quantitatif) et les éventuels freins et leviers à prendre en compte pour la construction du PCAET (bilan qualitatif). Le présent dossier ne fait pas non plus état du bilan du précédent PCAET.

La consultation du site internet de la collectivité montre que l'évaluation du PCAET après trois ans est mise à la disposition du public comme le prévoit le code de l'environnement, sans que ces éléments soient évoqués, ni par conséquent utilisés dans le diagnostic. Ce bilan indique qu'entre 2013 et 2019, le territoire n'a pas suivi la stratégie prévue, avec :

- une stabilité des consommations énergétiques, conduisant à une augmentation de la facture énergétique en raison de l'augmentation des coûts de l'énergie surtout dans le domaine des transports ;

- une progression de la production d'énergie renouvelable (EnR), surtout de l'électricité photovoltaïque, portant le rapport production d'ENR locale/consommation locale de 7,3 % à 8,5 % ;
- une stabilité des émissions de GES entre 2013 et 2019, avec une tendance par poste contrastée : les émissions des bâtiments tertiaires et résidentiels ont baissé, ainsi que, dans une moindre mesure, celles des secteurs industriel et agricole, mais les émissions du secteur transport qui représentent plus de la moitié des émissions du territoire ont augmenté de 9 % ;
- une tendance à la baisse des émissions de polluants atmosphériques, sauf pour les dioxydes de soufre en légère augmentation, et l'ammoniac, essentiellement d'origine agricole, en forte augmentation.

Ce document du grand Montauban conclut que « *pour atteindre ses objectifs, le PCAET doit engager un changement de rythme sans commune mesure avec les tendances passées* »⁴.

La MRAe estime essentiel, pour préparer le fort changement de rythme attendu, d'approfondir ce bilan pour guider les actions à venir, par exemple en sachant si les baisses des secteurs agricoles et industriels résultent de changements de pratiques, dans quelles proportions et ce qui les a déclenchées, ou de réductions d'activité ;

- d'une analyse et déclinaison des démarches intéressant la transition énergétique et climatique initiées sur le territoire (feuille de route et plan d'actions de la COP Occitanie, zones d'accélération des EnR identifiées par les communes), et des grands projets prévus à horizon 2030, qui vont directement impacter le territoire : ligne nouvelle du sud-ouest (LNSO) avec la création d'une nouvelle ligne à grande vitesse et d'une gare sur la commune de Bressols située dans le périmètre de la communauté d'agglomération ; le développement d'un pôle d'échange multimodale comprenant le « *RER métropolitain* » entre Montauban et Toulouse ; le boulevard urbain Occitanie (BUO) 2030, consistant en une rocade est de Montauban permettant la jonction avec le quartier de la gare et reliant l'autoroute A20 à l'autoroute A62 via l'entrée est de la ville ; un nouvel échangeur sur l'A62 au niveau de Lacourt-Saint-Pierre située dans le périmètre de la communauté d'agglomération ; la construction d'un nouvel hôpital proche de la gare TGV en lieu et place de l'actuel situé en centre-ville de Montauban. Les impacts de ces aménagements structurants, accompagnés d'aménagements fonciers qui vont concerner plusieurs centaines d'hectares sur la période du PCAET doivent être estimés et déclinés en mesures « *éviter, réduire, compenser* » (ERC) et pris en compte dans les objectifs stratégiques et les actions.

Les méthodes de comptabilisation nécessitent d'être clarifiées. Le diagnostic indique (p.5) que les émissions de GES du territoire représentent 4,8 teqCO₂ par habitant et par an, en comptant le SCOPE 3⁵. Or l'ordre de grandeur correspond plutôt aux SCOPE 1 et 2 attendus dans les PCAET⁶. Il importe notamment pour le public de présenter clairement ce qui est pris en compte : ici vraisemblablement seulement les émissions générées sur le territoire, sans inclure les émissions de biens fabriqués ailleurs et consommés sur le territoire.

L'identification des leviers potentiels d'actions est essentielle pour cibler les mesures les plus impactantes propres au territoire, ce qui n'est pas le cas ici avec un diagnostic qui reste très général.

Ainsi, le diagnostic des émissions de GES, présenté en pages 80 et 81, permet de comprendre les ordres de grandeur des différents secteurs, montrant l'importance des émissions liées aux transports, représentant plus du double de celles du secteur résidentiel. Mais il n'identifie pas les leviers concrets propres au territoire pour enclencher une dynamique du niveau de celle attendue. Bien que le territoire soit traversé par des axes routiers et ferroviaires majeurs, le diagnostic ne fournit aucune information sur la répartition entre les modes de déplacement, ni sur la part respective des déplacements locaux et de transit dans le bilan du territoire. L'analyse des trajets domicile-travail est absente, tout comme celle du transport de marchandises et de la logistique. Les incidences des grands projets d'infrastructures ne sont pas davantage étudiées, alors qu'il s'agit d'un préalable indispensable pour évaluer leurs impacts en termes d'émissions de GES et de consommation énergétique, calibrer la stratégie locale, explorer des leviers tels que le développement du fret ferroviaire pour orienter

4 https://montauban.com/fileadmin/ARBORESCENCE/01_Ma_ville/08_Developpement_durable/Evaluation_PCAET18-24_GMCA.pdf

5 Les SCOPE servent à identifier la provenance des émissions de gaz à effet de serre d'un produit ou d'une organisation. SCOPE 1 : émissions directes de GES produites sur l'ensemble du territoire. SCOPE 2 : ajout des émissions liées à la production nationale d'énergie, à proportion sur le territoire. Le SCOPE3 prend en plus en compte les émissions liées à la fabrication de biens et services consommés sur le territoire mais fabriqués ailleurs. Seuls les 2 premiers doivent obligatoirement être traités dans le PCAET, en vertu de l'art. R.229-52 du code de l'environnement.

6 L'« *empreinte carbone* », incluant le SCOPE 3, est de l'ordre de 9,4 teqCO₂ par français et par an (source : statistiques.developpement-durable.gouv.fr).

l'implantation de nouvelles activités économiques, ou encore analyser les compensations prévues dans le cadre de ces projets et leur déclinaison dans les thématiques du PCAEET.

Il en va de même sur l'ensemble des thématiques. L'estimation de la séquestration carbone, concentrée pour l'essentiel dans les cultures (38,3 %) et les forêts (33,6 %), ne s'accompagne pas d'une identification fine des potentiels, propres à dégager des pistes d'actions ambitieuses de développement de la séquestration dans les sols et le couvert végétal. L'étude de la qualité de l'air identifie le transport, le secteur résidentiel et les activités industrielles comme principales sources de polluants atmosphériques, sans bilan des actions précédentes, sans intégrations des futures infrastructures et sans état des lieux précis.

Pour être réaliste, l'étude des potentiels doit aussi être croisée avec les enjeux environnementaux. Le dossier ne les évoque pas pour définir son potentiel de développement des EnR.

De manière générale, sans leviers d'actions concrets et territorialisés, le diagnostic ne permet pas d'identifier ceux adaptés aux problématiques et aux spécificités du territoire et ne prépare pas non plus le futur suivi des effets du plan d'actions du PCAEET.

La MRAe recommande, dans un but pédagogique, de clarifier la présentation des émissions de GES prises en compte. Elle recommande de consolider le diagnostic en identifiant des leviers d'action concrets et spécifiques au territoire, au-delà de la seule présentation des ordres de grandeur sectoriels. Elle recommande pour cela de tirer parti des démarches engagées antérieurement dans les domaines énergétiques et climatiques, en examinant leurs résultats pour proposer d'éventuelles évolutions. Elle recommande de s'appuyer sur les dynamiques locales, de questionner les incidences des grands projets, d'analyser les enjeux environnementaux pour préciser les potentiels et de chercher dans chaque domaine à dégager des pistes d'actions adaptées préparant aussi le suivi des effets du plan sur l'environnement.

4.1.2 Programme d'actions

Le programme comporte 106 actions, structurées en cinq axes (aménagement, énergie, économie, ressource en eau et gouvernance). Axé sur des études ou réflexions à mener, des actions de communication et de sensibilisation, des actions réglementaires, des actions déjà engagées et reconduites ou encore des actions d'intentions sans pour autant encadrer les réflexions, le programme d'actions montre un volontarisme diffus dont l'efficacité n'est pas garantie. Sans calendrier de mise en œuvre, sans objectif chiffré des attendus, les actions ne permettent pas de faire le lien avec les objectifs stratégiques dans leur contenu comme dans leur temporalité.

Peu d'actions présentent un caractère opérationnel, y compris dans les domaines dans lesquels la collectivité porte de fortes ambitions ; les exemples concernent tous les domaines sans être exhaustifs.

Dans le secteur résidentiel, l'objectif annuel de rénovation n'apparaît concrètement que dans l'action 221-2 relative au permis de louer. Si l'ajout du critère énergétique peut constituer un levier, on ne dispose d'aucune donnée sur le volume de logements concernés ni sur l'effet attendu au regard de la cible ambitieuse (au regard du nombre de rénovations actuelles) de 810 rénovations par an (4 863 sur la durée du PCAEET). Le besoin de rénovation au regard du bâti actuel et des actions déjà entreprises n'est pas non plus connu, ce qui rend difficile l'analyse de l'objectif.

Dans le secteur de la mobilité, pour lequel la collectivité affiche un haut niveau d'ambition, les actions concernent la réalisation et la mise en œuvre de plans, sans pour autant fixer des objectifs concrets en termes de linéaires cyclables ou de déplacements automobiles économisés. Le programme d'actions comporte de nombreuses réflexions à mener, sur des sujets pourtant structurants à court terme : sur l'autopartage, sur le fait de repenser le pôle d'échange multimodal de la gare Villebourbon, sur la définition à venir d'une politique de logistique urbaine, etc.

Dans le domaine de l'eau, thématique prioritaire choisie par la collectivité, le programme d'actions affiche de nombreuses ambitions mais le contenu est peu concret. Les indicateurs de l'action relative à la sobriété des usages (4.1.1) ne concernent que la consommation d'eau d'une partie des bâtiments publics. L'action d'adaptation de l'agriculture au changement climatique (313-1) indique des actions, très générales, qui « *peuvent être portées sur le sujet* », sans présenter clairement les actions réellement mises en place ni les objectifs quantifiés. L'action de « *sauvegarde et valorisation des zones humides* » (422-1) ne concerne en réalité que la valorisation. Elle consiste à renforcer la connaissance, afin de « *disposer d'une banque de données suffisamment exhaustives pour pouvoir être utilisée comme éventuelle source de compensation à de futurs projets d'aménagement* ». L'objectif de sauvegarde doit aussi être décliné, notamment vis-à-vis des documents d'urbanisme, en posant le principe de l'évitement strict des zones humides et de leur zone d'alimentation.

En matière d'identification des secteurs d'EnR, aucun élément de localisation ni d'identification des enjeux environnementaux à l'échelle du plan n'est fourni sur dix des onze secteurs envisagés. Le secteur de Reynès, seul présenté, est prévu sur une ancienne décharge et les dix autres concernent pour la plupart des sites naturels et agricoles. Les zones d'accélération pour le développement des énergies renouvelables (ZAEEnR) identifiées par les communes du territoire ne sont ni présentées ni croisées avec les enjeux environnementaux.

De manière générale, le diagnostic ne permet pas d'identifier les leviers d'actions concrets et territorialisés adaptés aux problématiques et aux spécificités du territoire.

Alors que le dossier témoigne d'une vaste concertation avec un grand nombre de partenaires, les actions sont toutes pilotées par la seule collectivité du grand Montauban, avec une indication de partenariats dont le rôle et la contribution aux objectifs ne sont pas établis. La MRAe rappelle que l'atteinte des objectifs du plan est liée à l'implication de l'ensemble des acteurs du territoire. Comme déjà évoqué dans le précédent avis rendu par la MRAe, le PCAEET positionne le grand Montauban comme animateur territorial, qui doit impliquer à ce titre le monde économique et la société civile, tout en veillant à l'intégration des grands projets et à la cohérence avec les territoires limitrophes.

La MRAe recommande :

- **de renforcer le caractère opérationnel et la faisabilité des actions, sur la base d'un diagnostic et d'un état initial de l'environnement à compléter, en identifiant clairement les leviers mobilisables et les résultats attendus tout en tenant compte des enjeux environnementaux, ainsi qu'en précisant la déclinaison attendue dans les documents d'urbanisme ;**
- **d'établir un calendrier précis de mise en œuvre des actions, le suivi de leur réalisation par des objectifs opérationnels quantifiés permettant d'assurer la cohérence globale du programme avec les objectifs stratégiques du plan ;**
- **d'impliquer l'ensemble des acteurs du territoire (collectivités limitrophes, monde économique, associations, société civile) dans la gouvernance et la mise en œuvre du plan, afin de garantir une appropriation collective au service de l'efficacité des actions.**

4.2 Qualité de la démarche d'évaluation environnementale retranscrite au dossier

L'évaluation environnementale d'un PCAET a pour intérêt principal de démontrer que les actions prévues permettent d'atteindre les objectifs adoptés pour le territoire en cohérence avec les objectifs nationaux, tout en vérifiant qu'elles prennent en compte les enjeux environnementaux pertinents et leurs éventuelles interactions. En l'espèce, l'évaluation environnementale, très théorique, présentée en tête du programme d'actions comme « *en cours d'élaboration* », ne semble pas être utilisée pour construire le PCAEET. Elle ne permet pas de démontrer clairement la pertinence et l'efficacité du plan d'actions au regard des enjeux environnementaux, qu'il s'agisse des enjeux sur lesquels la stratégie affiche des objectifs ou des enjeux spécifiques du territoire (biodiversité etc).

4.2.1 Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le projet de PCAEET est retenu

Faute de toute quantification des potentiels comme des effets attendus du programme d'actions, la comparaison de scénarios s'appuie sur des éléments théoriques (p.15 et suivantes du document de stratégie), parmi lesquels les élus de la collectivité ont choisi ceux qui semblent les plus pertinents. La déclinaison de la stratégie nationale de réduction des polluants atmosphériques ou encore de réduction des émissions de GES, pour calculer les potentiels de réduction, montrent une confusion entre potentiels et objectifs. Les caractéristiques propres à ce territoire et à ses enjeux environnementaux (espèces protégées, PNA, espaces à statut...) ne sont pas pris en compte. Le caractère réaliste et atteignable des ambitions affichées est difficile à estimer, alors que le grand Montauban dispose d'une antériorité dans la démarche d'élaboration d'un PCAET.

La MRAe recommande de présenter les solutions de substitution raisonnable, ainsi que l'exposé des motifs pour lesquels le plan est retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement et sur la base de quantifications attendues du programme d'actions.

4.2.2 Analyse des incidences et déclinaison de la démarche ERC

L'analyse des incidences des actions du plan sur l'environnement ne peut justifier la cohérence avec les objectifs stratégiques, du fait d'une absence de quantification des actions pour chacune des thématiques. En matière de séquestration carbone par exemple, le document n'explique pas comment le territoire peut parvenir à augmenter la séquestration dans les sols dans les proportions annoncées. En matière de qualité de l'air, le dossier explique ne pas prévoir d'actions spécifiques car la baisse attendue devrait découler de la baisse des consommations énergétiques et des émissions de GES alors que la stratégie comporte aussi des objectifs de réduction du méthane, sans action associée.

Le programme d'actions ne s'accompagne pas non plus de points d'attention, mesures d'évitement ou de réduction des incidences potentielles des actions, par exemple pour définir la localisation des secteurs de développement des EnR tout en garantissant la prise en compte de la biodiversité et des paysages, notamment pour le photovoltaïque et le développement de l'hydroélectricité dont la collectivité veut « finaliser le développement ».

Les enjeux environnementaux doivent aussi permettre de réinterroger systématiquement et d'enrichir le programme d'actions. L'enjeu de santé humaine doit, dans le cadre d'une prise en compte transversale, compléter l'action d'accompagnement au développement de haies, avec un point d'attention sur la diversification des plantations et sur le choix d'essences locales possédant un potentiel allergisant faible ou négligeable, ajouter de l'ombrage aux pistes cyclables envisagées ou encore compléter l'action d'accompagnement des habitants vers des logements plus économes, en guidant les travaux et actions menés sur le bâti pour obtenir des locaux globalement sains, notamment en termes de qualité de l'air intérieur (ventilation, choix de matériaux de construction et d'ameublement pour prévenir les pathologies du système respiratoire et les allergies, choix des systèmes de chauffage). L'évaluation environnementale doit aussi contribuer à préciser les points d'alerte contenus dans les fiches d'actions. Par exemple, le développement des projets biomasse d'origine forestière est légitimement conditionné au « *maintien d'une gestion durable des espaces boisés et à la valorisation prioritaire des résidus de l'industrie du bois* », doit être précisé dans un sens plus opérationnel pour être mieux garanti. Par ailleurs, l'effet d'une augmentation des prélèvements de bois sur le stockage du carbone n'est pas évalué.

Du fait de l'absence de démarche intercommunale en matière d'urbanisme, la traduction des mesures ERC dans les futurs PLU doit aussi être guidée par des points d'attention précis pour faciliter leur prise en compte.

La MRAe recommande, pour évaluer les incidences du PCAEET, de préciser et quantifier les effets attendus des actions. Elle recommande également, après croisement systématique des actions et des enjeux environnementaux, d'intégrer la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC) dans le programme d'actions et d'enrichir l'ensemble du programme en y intégrant les enjeux transversaux tels que la santé humaine.

4.3 Articulation avec les plans et programmes de niveau supérieur

La stratégie traduit un volontarisme certain de la part de la collectivité, se dotant d'objectifs quantifiés qui déclinent les grandes politiques nationales et régionales (objectifs TEPOS, objectif neutralité carbone et objectifs calqués sur le PREPA pour les polluants atmosphériques).

Néanmoins, les ordres de grandeur retenus apparaissent trop généraux pour étayer les objectifs avancés. Ils sont déconnectés des données du diagnostic, qui n'a pas permis d'identifier précisément les leviers ni de quantifier les incidences des actions. Faute de cette mise en relation qui touche chacune des thématiques, le risque est d'afficher des objectifs purement intentionnels et peu opérationnels.

Par exemple, la baisse des consommations énergétiques dans le domaine des logements individuels est basée sur une cible de rénovation de 2 % des logements par an (7 294 logements). Cette hypothèse n'est pas corrélée avec une estimation des logements déjà rénovés et du gain énergétique associé, qui aurait dû résulter du diagnostic, en intégrant par exemple un bilan des logements déjà rénovés avec les mécanismes d'aides existants (ANAH, collectivité etc) ou dans le cadre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain (OPAH-RU) qui ont pourtant été réalisées et sont toutes dotées de bilans. Le dossier ne permet de comprendre ni l'ordre de grandeur attendu, ni la manière dont la collectivité compte atteindre son objectif, notamment par son programme d'actions.

Ces objectifs sont pour certains inférieurs aux obligations légales et réglementaires, ou ne peuvent être situés au regard de ces objectifs. Ainsi, l'objectif du grand Montauban de réduire la consommation énergétique du secteur tertiaire (15,6 % de baisse en 2030 et 35,1 % de baisse en 2050) ne respecte pas le décret du 23 juillet

2019 relatif aux obligations de réduction de la consommation d'énergie finale dans les bâtiments de ce secteur. Ce décret oblige les bâtiments existants à usage tertiaire, dont la surface de plancher dépasse 1 000 m² (bâtiment seul ou surfaces cumulées sur un même site), à mettre en œuvre des actions pour parvenir à une réduction de la consommation d'énergie finale d'au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050 par rapport à 2010. Ces obligations s'imposent aux bâtiments publics comme privés et doivent être prises en compte pour fixer la stratégie, sur le bâti de la collectivité et des communes ainsi que sur le secteur privé en concertation avec les entreprises du territoire.

En matière de qualité de l'air, la stratégie, sans actions spécifiques, n'anticipe pas le renforcement des normes à venir. Une nouvelle directive européenne publiée en 2024, dont la transposition en droit français est prévue pour 2026, vise à rapprocher les seuils européens des recommandations de l'organisation mondiale de la santé (OMS), en imposant des exigences plus strictes.

Par ailleurs il est difficile d'affirmer que les objectifs de réduction des émissions de GES du secteur résidentiel et tertiaire du PCAEET sont alignés avec la stratégie nationale bas carbone (SNBC-2). En effet, le PCAEET fixe une baisse de 35 % pour le résidentiel et 24 % pour le tertiaire d'ici 2030, ainsi qu'une baisse de 79,1 % (résidentiel) et 57,2 % (tertiaire) pour 2050, par rapport à 2017. Or, la SNBC-2 prévoit une réduction de 49 % pour l'ensemble du secteur bâtiment d'ici 2030 (par rapport à 2015) et une décarbonation complète du secteur à l'horizon 2050.

La MRAe recommande d'analyser de quelle manière concrète le PCAEET traduit les objectifs et règles des plans et programmes de niveau supérieur, sur la base des compléments à apporter au diagnostic et aux incidences attendues du programme d'actions. Elle recommande aussi d'explicitier la manière dont les obligations s'imposant au territoire sont prises en compte, notamment pour la SNBC-2 et les nouvelles normes de qualité de l'air.

4.4 Le mécanisme de suivi

Le dispositif de suivi prévu dans le cadre de l'art. R.122-20 du code de l'environnement doit permettre « de vérifier, après l'adoption du plan, [...] la correcte appréciation des effets défavorables identifiés [...] et le caractère adéquat des mesures prises (...), pour identifier, après l'adoption du plan, [...] à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et permettre, si nécessaire, l'intervention de mesures appropriées ».

Le suivi du PCAEET du grand Montauban repose sur près de 80 indicateurs qui concernent la réalisation des actions et les effets sur l'environnement, dont l'origine et la fréquence ne sont pas renseignées. Aucun indicateur n'est doté d'état initial quantifié et d'année de référence permettant de le suivre son évolution dans le temps, ni de jalon quantitatif permettant de déclencher d'éventuelles mesures correctrices. Le suivi d'éventuelles conséquences environnementales n'est pas appréhendé, faute de localisation précise des actions et compte tenu des lacunes de l'état initial de l'environnement, par exemple pour les incidences du développement des EnR sur la biodiversité.

La MRAe recommande de compléter le dispositif de suivi des actions sur l'environnements, de sélectionner des indicateurs quantifiables facilement mobilisables, de leur affecter une valeur initiale et de les doter de jalons permettant de déclencher des alertes pour mettre en œuvre des mesures correctives.

4.5 Le résumé non technique

Le résumé non technique, qui doit permettre au public et aux décideurs de comprendre clairement les principaux enjeux et impacts du plan, présente les mêmes lacunes que le dossier.

La MRAe recommande de prendre en compte dans le résumé non technique les compléments qui seront apportés au dossier suite aux recommandations du présent avis.