



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale  
de la région Occitanie sur le projet de plan climat air  
énergie territorial (PCAET) du Grand Montauban (82)**

n° saisine 2018-6718  
n° MRAe 2018AO105

Avis n°2018AO105 adopté lors de la séance du 29 novembre 2018 par  
la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie

## Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

***Pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit rendre un avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.***

***Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou document, 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 plan ou du document et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.***

Par courrier reçu le 5 septembre 2018 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et de logement (DREAL) Occitanie, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a été saisie pour avis sur le projet d'élaboration du plan climat air énergie territorial (PCAET) du Grand Montauban (82). L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception de la saisine en DREAL.

Le présent avis contient les observations que la MRAe Occitanie, réunie le 29 novembre 2018 à Montpellier, formule sur le dossier en sa qualité d'autorité environnementale. Cet avis est émis collégalement par l'ensemble des membres présents : Philippe Guillard, Maya Leroy, Jean-Michel Soubeyroux. La DREAL était représentée.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants 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.

Conformément à l'article R.122-21 du code de l'environnement, l'avis a été préparé par la DREAL avant d'être proposé à la MRAe. Pour ce faire, la DREAL a consulté l'agence régionale de santé Occitanie et le préfet du Tarn-et-Garonne le 11 septembre 2018.

## Synthèse de l'avis

Le PCAET établi par le Grand Montauban constitue le document de référence de la transition énergétique de ce territoire. Il porte à ce titre des objectifs ambitieux dans les domaines de l'air, de l'énergie et du climat. Ce projet s'appuie notamment sur une démarche innovante de labellisation Cit'ergie, initiée en 2017, visant à l'atteinte des objectifs TEPOS (territoire à énergie positive) en 2050.

Cette ambition est toutefois assortie d'une analyse stratégique de portée limitée, qui identifie peu les spécificités et enjeux importants du territoire notamment en matière de déplacement. Elle ne fait pas non plus le lien avec le plan climat énergie territorial, pourtant en vigueur depuis 2008, et avec le SCoT de l'agglomération, qui fixe les orientations du développement territorial.

Le plan d'action est globalement peu précis et mérite d'être consolidé sur base d'une analyse plus fine, territorialisée, des atouts et contraintes du territoire. En conséquence, il apparaît peu opérationnel (nombreuses études à engager), et l'évaluation environnementale ne peut démontrer la capacité des actions à atteindre les objectifs affichés.

La MRAe recommande de poursuivre plus avant la démarche engagée, et en particulier :

- de justifier les objectifs stratégiques au regard des spécificités du territoire et de son évolution ;
- de compléter le diagnostic et l'état initial de l'environnement notamment par une analyse des potentialités de réduction de la consommation d'énergie, des émissions de gaz à effet de serre et des émissions de polluants;
- de compléter les fiches d'action pour les rendre plus précises, indiquer les moyens associés, intégrer les recommandations du rapport environnemental. Une ambition plus forte sur la problématique des déplacements, y compris entre agglomérations, est attendue par la MRAe ;
- de préciser le rôle et le dispositif d'animation des partenaires afin de garantir sur la durée du PCAET un engagement collectif en faveur de la transition énergétique.

Sur la forme, la MRAe recommande d'améliorer la qualité de présentation et la clarté des informations (notamment sous la forme d'illustrations cartographiques), afin de favoriser l'appropriation du plan par le public et les acteurs du territoire.

S'agissant d'un document ayant vocation à agir sur le long terme, et déjà précédé d'un PCET, la MRAe souligne toute l'importance du suivi et de l'évaluation du PCAET qui devra permettre d'évaluer l'efficacité des actions, de les préciser et au besoin, de les réorienter.

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

## Avis détaillé

### I. Contexte juridique du projet de plan au regard de l'évaluation environnementale

Outil opérationnel de préservation de la qualité de l'air et de coordination de la transition énergétique sur son territoire, le plan climat air énergie territorial (PCAET) est régi par les articles L.229-26 et R.229-51 et suivants du code de l'environnement.

Conformément à l'article R. 122-17 du code de l'environnement, l'élaboration du PCAET du Grand Montauban (Tarn-et-Garonne) est soumise 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.

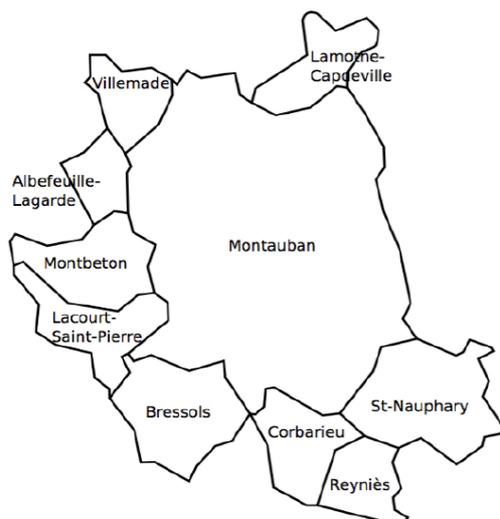
Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique ou de participation du public et sera publié sur le site internet de la MRAe ainsi que sur celui de la DREAL Occitanie.

Il est rappelé qu'en application de l'article L122-9 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 a été 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.

### II. Présentation du contexte territorial et du projet de plan du Grand Montauban

La communauté d'agglomération du Grand Montauban est constituée de 10 communes sur un territoire de 250 km<sup>2</sup>, situé au centre du Tarn-et-Garonne et à moins de cinquante kilomètres de la ville de Toulouse. La commune de Lacourt-Saint-Pierre a rejoint l'agglomération au 1<sup>er</sup> janvier 2018.



*Périmètre de la communauté d'agglomération du Grand Montauban au 01/01/2018*

La population, de 74 262 habitants en 2015 (source INSEE), est localisée à 80 % sur la ville-centre de Montauban.

La densité de population est assez hétérogène, avec une moyenne globale de 280 habitants au km<sup>2</sup>, la ville centre de Montauban connaissant une densité de 435 habitants au km<sup>2</sup>. L'agriculture s'étend sur les vastes plaines alluviales du Tarn, de l'Aveyron et du Tescou et occupe 75 % du territoire, les forêts et milieux naturels 6 %. Le territoire connaît une forte évolution démographique (+1,3 %/an sur la période 1999-2011) comparable à celle de l'agglomération toulousaine, se traduisant par une progression de l'artificialisation des sols dans un processus d'étalement urbain.

Le diagnostic montre que le logement et les transports routiers (très majoritairement en véhicule individuel) sont responsables de plus de 60 % de la consommation énergétique du territoire, estimée à 1,7 tera watt heure (TWh).

La production annuelle locale d'énergie renouvelable est évaluée à 117 giga watt heure (GWh), soit un peu moins de 7 % de la consommation d'énergie finale. Plus de la moitié provient du bois énergie dans le secteur résidentiel diffus (54%) ; les autres productions sont principalement l'hydroélectricité et le photovoltaïque.

Les émissions de gaz à effet de serre (GES) du territoire sont estimées à 426 000 tonnes équivalent CO<sub>2</sub> (teqCO<sub>2</sub>) en 2010, soit 5,75 teqCO<sub>2</sub>/hab/an, principalement issues :

- du transport routier (38%), le transport non routier étant responsable de 1,2 % des émissions;
- du secteur résidentiel (24%) ;
- de l'industrie (16%) ;
- du secteur tertiaire (14%).

L'évolution climatique du Grand Montauban montre une hausse des températures moyennes de 0,3 °C par décennie entre 1959 et 2009. Les projections pour les décennies à venir indiquent une fréquence accrue des événements extrêmes tels que vagues de chaleur, sécheresse, précipitations et tempêtes avec des conséquences sur la santé des habitants, le bâti, l'agriculture, la forêt, la faune et la flore.

Concernant la qualité de l'air, le territoire émet plus de 1 600 tonnes de polluants atmosphériques, principalement de l'oxyde d'azote (NO<sub>x</sub> -47%) et des particules fines (PM10 et PM2,5 -25%), issus pour les trois-quarts du transport routier et de la combustion des chaudières. Le diagnostic indique un bilan global assez satisfaisant sauf pour l'ozone (O<sub>3</sub>) qui connaîtrait 7 à 10 jours de dépassement annuel des seuils.

La collectivité du Grand Montauban est engagée dans la démarche de labellisation Cit'ergie. Elle a obtenu en 2017, et pour 4 ans renouvelables, le 1<sup>er</sup> niveau de labellisation, le CAP Cit'ergie, et souhaite s'inscrire dans ce processus d'amélioration continue lui permettant d'obtenir le label Cit'ergie<sup>1</sup>.

Le Grand Montauban ambitionne de suivre la trajectoire contenue dans la loi de transition énergétique ainsi que dans la démarche « Territoire à énergie positive » (TEPOS). Pour cela, le territoire fixe les objectifs stratégiques suivants, déclinés à l'horizon 2050, avec des objectifs intermédiaires aux horizons 2021, 2024 (échéance du PCAET) et 2030 :

- réduction des consommations d'énergie de 10 % en 2024, 43 % en 2050 par rapport à 2017, en priorité sur les secteurs du résidentiel et du tertiaire, sur les transports et sur l'industrie ; production d'énergie renouvelable (EnR) multipliée par 1,5 en 2024, par 7 en 2050 par rapport à 2017, en particulier grâce à la production d'électricité photovoltaïque, de bois énergie, de géothermie et de solaire thermique ;
- réduction des gaz à effet de serre (GES) de 13 % en 2024, 41 % en 2050, la date de référence n'étant pas précisée, en priorité sur les secteurs du tertiaire, du résidentiel, de l'industrie et des transports.

<sup>1</sup> « Le label CAP Cit'ergie est décerné aux collectivités dont le pourcentage d'actions mises en œuvre est supérieur à 35 % de leur potentiel maximum. Les actions programmées à l'avenir témoignent de la volonté de poursuivre la démarche et de se rapprocher à court terme du label Cit'ergie (c'est-à-dire qu'elles permettent d'atteindre 50%) ». Source et cartographie des collectivités labellisées : <http://www.citergie.ademe.fr/node/2081>

Pour atteindre ces objectifs, la stratégie du Grand Montauban s'articule autour de 5 thématiques, déclinées en 33 actions :

- le Grand Montauban, un territoire en transitions ;
- mobilité active et durable ;
- la transition énergétique des bâtiments ;
- exemplarité de la collectivité ;
- communication et coopération.

### **III. Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAE**

Sur un territoire marqué par une forte attractivité démographique, un étalement urbain important et de forts liens avec l'agglomération toulousaine qui impliquent des déplacements entre agglomérations, la MRAe estime que les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte dans les différents éléments du projet de PCAET sont :

- la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la réduction de la consommation d'énergie ;
- le développement des énergies renouvelables et de récupération ;
- la réduction de la pollution atmosphérique et des risques sanitaires associés ;
- l'adaptation au changement climatique et la limitation de ses effets sur la santé humaine.

### **IV. Analyse de la qualité des informations présentées et de la démarche d'évaluation environnementale**

#### **IV.1. Caractère complet du rapport environnemental**

Le rapport environnemental aborde l'ensemble des éléments attendus en application de l'article R.122-20 du code de l'environnement.

Dans son contenu, le rapport et les pièces du PCAET appellent les observations détaillées ci-après.

#### **IV.2. Démarche d'évaluation environnementale**

De manière générale l'évaluation environnementale ne permet pas de démontrer clairement la pertinence et l'efficacité du plan d'action au regard des enjeux environnementaux.

Ainsi, l'exposé des solutions de substitution raisonnables se limite à comparer une projection tendancielle et la projection prévue par la loi LTECV 2015, à laquelle se réfère la collectivité. Ce scénario découle en grande partie de la démarche Cit'ergie, qui vise à l'amélioration de la performance énergétique de la collectivité. Cependant la justification de l'adoption de ces objectifs dans le cadre plus général du PCAET n'est pas clairement exposée ni argumentée.

**La MRAe rappelle que le projet de plan doit présenter les solutions de substitution raisonnable, ainsi que l'exposé des motifs pour lesquels le plan a été retenu notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement.**

Par ailleurs, l'analyse des incidences est peu développée, partant du principe que plus de 80 % des actions du plan ont une influence positive sur les thématiques environnementales. Les actions sont toutefois très peu localisées (moulin sur le Tarn, éco-quartier de la zone de l'hippodrome), ce qui ne permet pas de s'assurer de leur caractère réalisable ni de leurs effets sur l'environnement. De plus, les suggestions du rapport pour favoriser la bonne intégration environnementale de l'ensemble des actions ne sont pas reprises dans les fiches actions concernées, garantissant leur bonne prise en compte. A titre d'exemple, le rapport environnemental recommande, pour l'action 2, que la thématique de la biodiversité soit mieux prise en compte dans les documents d'urbanisme et pour l'action 4, que des objectifs en matière d'augmentation du stockage de carbone puissent être définis pour augmenter la force de cette action<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Rapport environnemental, p.60

**La MRAe recommande de préciser l'analyse des incidences et de reporter et décliner les recommandations du rapport environnemental dans les différentes fiches action.**

De plus, la MRAe relève que l'évaluation environnementale ne comprend aucune quantification des effets attendus de la mise en œuvre du programme d'actions sur les principales thématiques environnementales concernées par le PCAET : consommation d'énergie, émissions de gaz à effet de serre, qualité de l'air. Le seul chiffrage présenté estime les gains apportés par les actions à la démarche Cit'ergie<sup>3</sup> : le gain le plus important serait obtenu par les actions en matière de planification du développement territorial (18,63%), alors pourtant que le plan d'action est peu précis sur cette thématique (cf infra).

La MRAe rappelle qu'un des objectifs de l'évaluation environnementale est de démontrer que le programme d'actions place la collectivité sur une trajectoire adaptée en vue de l'atteinte des objectifs stratégiques.

**Ainsi, la MRAe recommande que l'évaluation environnementale soit complétée par une quantification des effets attendus du programme d'actions en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de consommation d'énergie, aux différentes échéances de mise en œuvre du plan. Ceci doit permettre d'évaluer si les actions sont suffisantes pour atteindre les objectifs ambitieux de la collectivité.**

Les conséquences de la mobilisation de certaines actions questionnent au regard des enjeux de biodiversité. Par exemple, le rapport évoque la valorisation et la mobilisation du bois issu de l'entretien de haies bocagères comme ressource alternative au bois issu des forêts, sans autre précision. Les haies, relictuelles sur ce territoire, présentent pourtant un grand intérêt en termes de biodiversité et de continuités écologiques.

**La MRAe recommande de compléter l'évaluation environnementale en précisant les conséquences de la mobilisation du bois issu de ressources alternatives à la forêt sur la biodiversité et de proposer un encadrement de son utilisation.**

### **IV.3. Qualité du dossier de PCAET**

#### ***IV.3.a) Qualité du diagnostic et de l'état initial de l'environnement***

Le diagnostic participant de l'analyse de l'état initial de l'environnement, la MRAe est amenée à se prononcer sur ces deux documents.

Le diagnostic comme l'état initial de l'environnement abordent l'ensemble des thématiques environnementales attendues, mais il est trop peu précis et ne répond pas aux exigences posées par les textes applicables.

Par exemple, s'agissant des données relatives aux émissions de GES ou de polluants, le diagnostic comporte un préalable méthodologique mais qui ne précise pas clairement le périmètre de calcul des émissions tel que prévu à l'art. R.229-52 du code de l'environnement ; l'absence de comptabilisation des émissions de GES non énergétiques de l'agriculture doit être explicitée ; les données par secteur ne sont données qu'en pourcentage et non en quantité ; elles n'indiquent pas l'année d'émission ; les secteurs examinés ne correspondent pas tous à ceux exigés par les textes<sup>4</sup>. Il en résulte un manque d'analyse précise du territoire sur ces enjeux, rendant difficile le choix et le suivi fin des actions. A noter que ces données sont également requises pour pouvoir effectuer le dépôt du PCAET sur la plate-forme nationale<sup>5</sup>. L'étude des émissions de GES liées aux

<sup>3</sup> Rapport environnemental, p.66

<sup>4</sup> L'arrêté du 4 août 2016 relatif au plan climat-air-énergie territorial précise notamment que les émissions de GES sont estimés en tCO<sub>2</sub>eq, en mentionnant l'année pour laquelle elles ont été comptabilisées, selon les secteurs d'activité suivants : résidentiel, tertiaire, transport routier, autres transports, agriculture, déchets, industrie hors branche énergie, branche énergie. L'arrêté fixe également le même type d'obligations pour les émissions de polluants.

déchets est plus précise et montre que les émissions indirectes des décharges ont le plus d'impact sur le territoire ; il serait intéressant de savoir comment ces données ont été estimées.

Par ailleurs, la trame verte et bleue (TVB) revêt une importance pour certaines actions comme celle relative à l'adaptation au changement climatique. Le rapport se limite à évoquer le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de Midi-Pyrénées, alors que la TVB a fait l'objet d'une déclinaison à une échelle plus fine dans le cadre du SCoT de l'agglomération de Montauban.

Il manque également l'analyse des potentialités de réduction des émissions territoriales de GES et de ses possibilités de développement, ainsi que les potentialités de réduction des émissions de polluants atmosphériques, pourtant requises par le décret PCAET<sup>6</sup>, et essentielles à identifier des pistes d'action propres au territoire. Les potentialités ne semblent avoir été étudiées qu'en matière de consommation énergétique et de développement des énergies renouvelables, sur la base d'une étude datant de 2017 fournie à la MRAe en complément du PCAET.

Les données présentées concernent 9 communes, la 10<sup>ème</sup> (Lacourt-Saint-Pierre) ayant rejoint l'intercommunalité en janvier 2017. Les compléments attendus sur le diagnostic devraient dans la mesure du possible intégrer cette commune, même si le rapport a démontré son faible impact en termes de surfaces.

La MRAe regrette que le plan climat énergie territorial (PCET) élaboré en 2008 par l'agglomération du Grand Montauban ne soit pas explicitement évoqué dans les documents du PCAET. Le bilan des actions réalisées dans le cadre de ce plan, doté d'un dispositif de suivi, permettrait pourtant d'apprécier le niveau d'atteinte des ambitions fixées et les éventuels freins et leviers qui mériteraient d'être pris en compte pour la construction du PCAET.

**La MRAe recommande de compléter le diagnostic par :**

- **un bilan des démarches territoriales engagées dans le cadre du PCET de 2008 ;**
- **des précisions sur les sources et les dates des données et sur la façon dont les calculs ont été réalisés et les périmètres utilisés;**
- **l'analyse des potentialités de réduction sur l'ensemble des thématiques abordées et en particulier : les potentiels de réduction des émissions en CO<sub>2</sub> de l'ensemble des secteurs, les potentiels de réduction des émissions de polluants atmosphériques, ainsi que les potentialités d'augmentation de la séquestration carbone dans les sols, sur l'ensemble du territoire y compris la dernière commune à avoir rejoint l'intercommunalité.**

#### ***IV.3.b) Analyse de l'articulation avec les plans et programmes de niveau supérieur***

Le rapport environnemental comporte, dans une partie de présentation générale du territoire, une sous-partie 2.3 intitulée « Articulation avec les autres plans et programmes du territoire », qui décrit brièvement les différents plans et programmes sans démontrer l'articulation entre le projet de PCAET et les différents documents.

Au regard de la stratégie nationale bas carbone (SNBC) par exemple, il convient de démontrer le respect des objectifs compte tenu d'une année de référence différente<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> L'arrêté précité prévoit dans son article 4 que les PCAET sont déposés sur une plate-forme informatique et mentionne différents contenus obligatoires à la fois pour le diagnostic et les dont par exemple pour le diagnostic, l'estimation des émissions de gaz à effet de serre selon les 8 secteurs d'activité prévus dans le décret ainsi que l'année pour laquelle elles ont été comptabilisées;

<sup>6</sup> Art.R.229-51 du code de l'environnement : « I- Le diagnostic comprend :1° une estimation des émissions territoriales de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, ainsi qu'une analyse de leurs possibilités de réduction ;2° une estimation de la séquestration nette de dioxyde de carbone et de ses possibilités de développement ; les potentiels de production et d'utilisation additionnelles de biomasse à usages autres qu'alimentaires sont également estimés, afin que puissent être valorisés les bénéfices potentiels en termes d'émissions de gaz à effet de serre, ceci en tenant compte des effets de séquestration et de substitution à des produits dont le cycle de vie est davantage émetteur de tels gaz. »

<sup>7</sup> L'objectif fixé au niveau national est celui d'une baisse de 40 % des émissions de GES entre 1990 et 2030, et division par 4 entre 1990 et 2050. Le PCAET fixe un objectif de diminution de 22 % en 2030 et 41 % en 2050, par

Le contenu du plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) est évoqué sans évoquer l'absence d'objectifs sur cette thématique dans le PCAET.

Le schéma de cohérence territorial (SCoT) de l'agglomération de Montauban, approuvé en 2013, est sommairement évoqué, sans analyser comment le projet de PCAET s'articule avec ce document. De plus, il serait utile de préciser comment la stratégie territoriale a tenu compte de certains objectifs chiffrés du SCoT relatifs aux options de développement : projet d'accueil<sup>2</sup> de nouveaux habitants et d'activités économiques, surfaces destinées à être artificialisées, augmentation des déplacements. A défaut, les perspectives et hypothèses sur lesquelles s'est construit le PCAET peuvent s'en trouver faussées.

**La MRAe recommande de regrouper l'analyse de l'articulation avec les plans et programmes de niveau supérieur dans une partie unique du rapport environnemental. Elle recommande d'explicitier, pour chacun des plans et programmes concernés, l'articulation entre les orientations ou objectifs des plans, de justifier les différences, et de bien distinguer les documents opposables au PCAET des documents en cours d'élaboration ou dont les révisions devront prendre en compte le PCAET. Elle recommande en particulier de justifier l'articulation avec la SNBC sur les émissions de GES, avec le PREPA sur la réduction des polluants, et de prendre en compte la croissance démographique et le développement de l'urbanisation prévus par le SCoT.**

#### **IV.3.c) Le dispositif de suivi et les indicateurs associés**

Le dispositif de suivi repose sur un suivi des actions, fondé sur des indicateurs mentionnés dans les fiches actions. Chaque fiche est subdivisée en actions à 3 ans en vue du bilan à mi-parcours, et d'actions à 6 ans (2021), ce qui devrait permettre un bon suivi.

Des indicateurs sont cependant peu précis. Certains se voient simplement affecter un objectif d'augmentation, sans que la valeur initiale ne soit indiquée<sup>8</sup>.

Un suivi des effets du plan sur l'environnement complète le dispositif de suivi des fiches action. Cependant, le suivi des surfaces agricoles et naturelles, et de la surface annuelle artificialisée, devrait être doté de valeurs maximales. De plus, la liste des indicateurs devrait être complétée en fonction des incidences négatives qui seront mises en évidence après adaptation de l'analyse des incidences du projet de PCAET (voir ci-après).

**La MRAe recommande d'affecter, dans la mesure du possible, une valeur initiale aux objectifs chiffrés. Elle recommande de fixer des objectifs chiffrés aux indicateurs de suivi de la superficie des zones artificialisées et des zones naturelles et agricoles.**

#### **IV.3.d) Résumé non technique de l'évaluation environnementale**

Le résumé non technique de l'évaluation environnementale, contenu à la fois dans les premières pages du rapport environnemental, ainsi que dans un document de synthèse, permet une bonne appropriation du PCAET par le grand public. Pour éviter les répétitions il gagnerait cependant à être regroupé en un seul document.

Le résumé indique à tort que la méthodologie d'élaboration du PCAET a fait l'objet d'un échange préalable avec l'autorité environnementale compétente pour ce projet de document.

**La MRAe recommande de présenter un résumé non technique unique afin d'éviter les redites. Elle recommande de supprimer la mention d'un échange préalable avec l'autorité environnementale compétente.**

rapport à 2017.

<sup>8</sup> Par exemple, sont difficiles à mesurer en l'absence de valeur initiale : l'objectif d'augmenter la part d'approvisionnement local dans les marchés publics, d'augmenter le kilométrage de sentiers pédestres réalisés ou du nombre d'exploitations agricoles en agriculture biologique.

## V. Analyse de la prise en compte de l'environnement par le projet de PCAET

La stratégie du Grand Montauban s'organise en 9 enjeux, traduits en 6 grandes thématiques, déclinés en 33 actions.

Globalement, les 33 fiches actions sont succinctes et peu précises. Le coût de leur mise en œuvre n'est pas évalué et aucun financement n'est précisé. Au vu de ce plan d'action, le caractère réaliste et atteignable des ambitions affichées est difficile à estimer, alors même que le Grand Montauban dispose déjà d'un PCET.

### V.1. La réduction des émissions de gaz à effet de serre et de la consommation d'énergies

L'objectif global de réduction des GES est de 13 % en 2024 et de 41 % en 2050 par rapport à 2017. Il est attendu à l'horizon 2050 une baisse des émissions annuelles de 45 % sur le tertiaire, 43 % sur le résidentiel, 52 % sur l'industrie et 42 % sur les transports. Les objectifs intermédiaires ne sont pas déclinés par secteur.

#### V.1.a) Les déplacements

Responsable de la plus grande partie des secteurs d'émission des GES mais aussi de certains polluants atmosphériques comme les NOx et d'un tiers de consommations énergétiques du territoire, le transport routier (véhicules individuels, logistique et fret routier) constitue un levier d'action essentiel pour atteindre les différents objectifs du PCAET.

L'étude des déplacements repose exclusivement sur une modélisation à partir du profil des habitants et du territoire : les caractéristiques propres du territoire, la localisation des emplois, la part des trajets en véhicule individuel, les liens et habitudes en termes de déplacements avec une commune centre concentrant 80 % des habitants, les liens avec l'agglomération toulousaine ou le trafic de transit, ne sont pas évoqués. Le diagnostic sur le sujet apparaît donc très incomplet, et ne permet pas de dégager les enjeux propres aux territoires.

**La MRAe juge indispensable de préciser la méthodologie employée pour l'analyse des déplacements, et de la compléter par des informations plus précises sur la typologie du territoire, afin de permettre de dégager des pistes d'action adaptées.**

Les actions 16 à 20, plus spécifiquement liées à la réduction des transports routiers, sont peu précises :

- l'action 16 relative au covoiturage et au stationnement ne localise pas les 355 places de covoiturage à installer d'ici 2021, et ne comporte aucune précision sur la politique de stationnement ;
- l'action 17 relative à la facilitation des mobilités alternatives à la voiture pourrait être complétée d'un schéma directeur vélo, afin d'anticiper les aménagements à réaliser, d'identifier les contraintes et besoins de continuités. L'objectif de réalisation de garages à vélos ne comporte aucun chiffrage ni aucune obligation à retranscrire dans les futures opérations d'aménagement et documents d'urbanisme ;
- l'action 18 relative au maillage des transports en commun semble encore peu opérationnelle ; il s'agit d'étudier/proposer une navette de desserte du centre, d'étudier la faisabilité d'une ligne de bus électrique sur un axe structurant ou encore d'introduire du carburant GNV.

Le développement de l'intermodalité et l'organisation de la livraison en ville font aussi partie du plan d'action, dont les impacts sont difficiles à identifier au vu du caractère très incomplet du diagnostic sur ces questions.

Sur une thématique cruciale pour maîtriser les émissions de GES et la consommation d'énergie du territoire, le plan d'actions se limite donc à des actions peu précises ou qui restent largement à mener, et dont il est par conséquent difficile d'évaluer l'effet au regard notamment de l'attractivité démographique du territoire.

**La MRAe recommande de préciser les actions dans le domaine de la réduction des déplacements en quantifiant les objectifs poursuivis sur la base d'un diagnostic complété**

**pour cibler les mesures les plus efficaces. Il est en particulier nécessaire de documenter la situation actuelle.**

**La MRAe recommande de renforcer l'ambition sur le développement des mobilités actives et électriques, relatives au covoiturage, au stationnement, aux déplacements doux, ou encore à l'organisation du travail (télétravail), et de préciser les effets attendus des actions.**

#### ***V.1.b) La maîtrise de la consommation d'espace***

Le thème de la consommation d'espace propre au territoire n'est que très peu abordé dans l'état initial. L'évolution des formes urbaines et la gestion économe de l'espace sont identifiés dans le rapport environnemental exclusivement comme un moyen de renforcer le stockage carbone<sup>9</sup>. Pourtant le contexte de forte extension urbaine passée et de mitage des milieux naturels et agricoles (248 ha artificialisés pour la seule ville de Montauban entre 2004 et 2014 selon le dossier de révision du PLU de 2016), constitue un élément clé du diagnostic à l'appui de l'ensemble des autres enjeux environnementaux. La consommation d'espace contribue en effet fortement à l'évolution des comportements en termes de déplacements et donc d'émission de GES, de polluants et de consommation énergétique.

L'action 2 relative à la planification durable prévoit d'intégrer les enjeux relatifs au climat, à l'air et à l'énergie dans les documents d'urbanisme et les projets d'aménagement. Elle n'indique ni la manière dont seront précisément déclinés ces sujets, ni l'échéance. L'action relative aux autorisations d'urbanisme interroge dans le droit actuel mais pourrait être mobilisée plutôt dans le conseil amont.

L'objectif de stabilisation des surfaces agricoles et naturelles en 2021 est important. Il mérite d'être précisé concernant l'année et sur les surfaces de référence, qui peuvent recouvrir celles réellement dédiées à ces activités ou bien celles bénéficiant d'un zonage naturel et agricole dans les documents d'urbanisme existants. Il convient par ailleurs de le décliner dans les documents d'urbanisme.

Les enjeux amont liés à la planification, la localisation des zones de développement en lien avec les déplacements par exemple et la consommation d'espace, n'apparaissent pas dans le projet.

**La MRAe recommande de préciser l'état actuel et les objectifs de réduction de la consommation foncière applicables aux futurs documents d'urbanisme, qui peuvent constituer un important levier au service de la transition énergétique. Elle recommande de préciser le contenu de l'objectif de stabilisation des surfaces agricoles et naturelles.**

#### ***V.1.c) Le développement du potentiel de séquestration carbone,***

Le diagnostic réalisé sur la base de l'outil Corine Land Cover aurait pu être complété par les données disponibles des documents d'urbanisme du territoire à une échelle plus fine. Il présente le résultat des données sur le stock de carbone de façon peu claire, sans expliquer au public la manière dont le sol peut stocker du CO<sub>2</sub>, ni quels ratios ont été appliqués à quel type de surface. En 2012, le stock de carbone s'établirait sur les 9 communes ayant fait l'objet de l'étude à 1 048 162 tonnes de carbone, soit 4 464 tonnes de moins qu'en 2006.

Il serait utile d'analyser si le « destockage » annuel, estimé à 761 tonnes de carbone soit 2 787 t<sub>eq</sub>CO<sub>2</sub> lié à l'artificialisation des sols constatée entre 2006 et 2012 prioritairement sur des terres cultivées, devrait poursuivre la même tendance au vu des perspectives de développement de l'artificialisation contenues dans le SCoT.

Les pratiques agricoles ne sont pas identifiées comme un levier du programme d'actions, et il ne leur est d'ailleurs pas affecté d'objectif de réduction des émissions de GES. L'action 4 relative au stockage de carbone manque de précision.

**La MRAe recommande de présenter de manière pédagogique le fonctionnement du mécanisme d'absorption du carbone atmosphérique dans les espaces naturels. Elle**

<sup>9</sup> Rapport environnemental p. 69, détail des actions concourant à chacun des 9 objectifs assignés aux PCAET.

**recommande de préciser la méthode de comptabilisation du stock de séquestration nette de CO<sub>2</sub>, et de prendre en compte l'artificialisation projetée sur le territoire pour affiner l'estimation du flux.**

**Elle recommande d'analyser l'ensemble des potentialités de séquestration de manière plus fine, de l'illustrer au moyen d'une cartographie, afin de dégager des pistes d'actions ambitieuses propres à développer la séquestration dans les sols et le couvert végétal.**

## **V.2. Le développement des énergies renouvelables et de récupération**

Le territoire du Grand Montauban a fait réaliser en 2017 une étude aboutie sur l'estimation du gisement et du potentiel de développement des EnR<sup>10</sup> ; même si le PCAET s'appuie sur cette étude, pour la bonne compréhension des enjeux il aurait été utile de reprendre davantage d'éléments comme les explications pédagogiques, l'évaluation des incidences environnementales, ou encore l'identification des contraintes notamment patrimoniales.

A ce jour, la production d'EnR couvre environ 7 % de la consommation d'énergie finale, dont plus de la moitié provient du bois énergie (54%), utilisé principalement dans le secteur résidentiel diffus. Les autres productions sont principalement l'hydroélectricité (17%), le photovoltaïque (13%), les pompes à chaleur géothermiques (12%). Le solaire thermique représente 2 % de la production d'EnR.

Le Grand Montauban veut multiplier par 2 la production d'EnR en 2021, par 2,5 en 2024, par 3 en 2030 et par 7 en 2050, en s'appuyant en particulier sur la production d'électricité photovoltaïque, de bois énergie, de géothermie et de solaire thermique. Pour un meilleur suivi, il serait utile d'indiquer un objectif quantitatif par secteur.

Les actions 5, 6 et 7 relatives au développement des EnR visent au lancement d'études définissant le potentiel de gains par domaine : réalisation d'un schéma directeur réseau de chaleur, étude de la récupération et production de bois sur les zones d'activité, étude de la faisabilité d'un réseau de chaleur bois, étude de la faisabilité d'un décanteur digesteur en tête de station d'épuration, étude de la location de toiture de bâtiments privés afin d'installer des panneaux photovoltaïques, étude de la faisabilité d'une production hydroélectrique sur le moulin existant sur le Tarn... D'autres actions plus opérationnelles comme la mise en place d'un cadastre solaire pourraient être accompagnées de mesures d'information, et d'une estimation du potentiel de production associé.

Globalement le caractère peu opérationnel de la plupart des mesures contenues dans le plan d'actions montre un stade encore très prospectif dans la démarche alors même que la collectivité a fait réaliser une étude conséquente sur le développement des EnR en 2017, qui a identifié un certain nombre de ressources encore inexploitées et les a croisés avec les enjeux et contraintes environnementales : il s'agit principalement du gisement photovoltaïque sur toitures et parkings existants, ainsi que de l'aérothermie.

Par ailleurs les fiches-actions n'ont pas repris les mesures de réduction proposées dans le rapport environnemental.

**La MRAe recommande, au vu des démarches déjà engagées par ailleurs par la collectivité dans le domaine des EnR, de compléter la stratégie par des objectifs chiffrés de développement des EnR par secteur, et d'étoffer le plan d'action par des mesures concrètes de développement à partir des gisements déjà identifiés. Elle recommande également de compléter les fiches action par les points de vigilance environnementaux relevés dans le rapport.**

## **V.3. La qualité de l'air**

Selon le diagnostic, 1 644 tonnes de polluants sont émis chaque année dans l'atmosphère, principalement de l'oxyde d'azote (NOx :- 47%) et les particules fines (PM2.5 et PM10<sup>11</sup> : 25%), suivi des composés organiques volatils (COV : 19%). Le transport routier est le premier émetteur

<sup>10</sup> Transmise à la MRAe à sa demande

<sup>11</sup> PM10 : particules de diamètre inférieur à 10 microns, PM2,5 : particules de diamètre inférieur à 2,5 microns.

d'oxydes d'azote, et le second contributeur aux émissions de particules PM10 du territoire. Le secteur résidentiel est le deuxième émetteur d'oxydes d'azote, et le premier contributeur aux émissions de particules PM10 et COVNM.

Le diagnostic indique que les valeurs limite et objectifs de qualité sont respectés sauf pour l'ozone qui aurait connu 7 à 10 jours de dépassement entre 2015 et 2016, mais connaîtrait une diminution.

Le diagnostic mentionne deux jours de dépassement sur les particules PM10 en 2017<sup>12</sup>, en se fondant sur un bilan établi entre janvier et juin 2017, non représentatif de l'année.

Le site de l'observatoire de la qualité de l'air, l'ATMO Occitanie, indique pour la station de Montauban<sup>13</sup> une concentration en moyenne annuelle de 18 µg/m<sup>3</sup> en 2017, en augmentation de 6 % par rapport à 2016 en raison des conditions météorologiques : la situation fortement anticyclonique, l'absence de vent et de précipitations n'ont pas permis la dispersion des polluants. L'ATMO indique également que le département du Tarn-et-Garonne a connu en 2017 10 épisodes de pollution de l'air dû aux particules en suspension (PM10), dont 3 ont donné lieu à procédure d'alerte du fait de la persistance de l'épisode de pollution sur plusieurs jours en novembre ; un épisode de cette ampleur avait également été mis en évidence au cours du mois de décembre 2016 sur l'agglomération montalbanaise.

Ces épisodes ponctuels de pollution notamment aux particules PM10 auxquels sont exposées les populations mériteraient d'être pris en compte dans le PCAET. Au vu de ce problème sur le territoire il serait intéressant de mesurer les émissions de particules plus fines (PM2,5 et particules ultra-fines). En l'état actuel, les actions affectées à la réduction des polluants atmosphériques, actions 16 à 20 liées aux déplacements, semblent manquer d'ambition.

**La MRAe recommande de compléter le diagnostic par l'étude des phénomènes de pollution à partir des données disponibles notamment sur le site de l'ATMO Occitanie. Elle recommande au vu des épisodes de pollution aux particules PM10, d'étudier les émissions de particules plus fines, et de représenter sur une carte les zones et le nombre d'habitants les plus exposés aux problèmes de qualité de l'air, afin de définir des mesures plus ambitieuses de réduction des pollutions et plus ciblées sur les populations exposées.**

Le risque d'augmentation de problèmes de santé liés aux allergènes est évoqué dans le diagnostic mais la question de la santé et de la sensibilité de la population ne se voient affecter aucune action. La diversification des plantations et l'évitement de l'implantation d'espèces fortement allergènes (bouleaux, cyprès, graminées,..) dans certains secteurs peut pourtant limiter les effets des pollens sur la santé des populations sensibles. De tels points d'attention pourraient être ajoutés aux actions 2, 3, 4. Les nuisances liées aux épandages des produits phytosanitaires pour les riverains associés à la sensibilisation des utilisateurs pourraient également être pris en compte.

La qualité de l'air intérieur (ventilation, choix des matériaux de construction et de décoration pour prévenir les troubles de santé), pourrait également faire l'objet de points d'attention dans les actions liées à la transition énergétique des bâtiments et l'accompagnement des habitants.

L'aménagement du territoire n'est pas identifié comme un levier de réduction des expositions aux polluants, en particulier la distance entre les zones urbanisées et les voies passantes. Par exemple, le fait de vivre à proximité à moins de 150 m d'une voie circulante serait responsable de 30 % des nouveaux cas d'asthme et de l'aggravation d'un certain nombre de pathologies chroniques (étude Aphekom, 2011).

**La MRAe recommande de prendre en compte les problématiques de santé humaine et de qualité de l'air au-delà des seules pollutions atmosphériques à travers des points de vigilance dans les fiches actions, par exemple sur les allergènes, les produits phytosanitaires et la qualité de l'air intérieur.**

<sup>12</sup> Diagnostic, p.36

<sup>13</sup> Mesures depuis la station « Montauban Fobio » en situation de fond urbain. ATMO Occitanie, rapport annuel sur l'évaluation de la qualité de l'air sur l'agglomération du Grand Montauban en 2017.

#### V.4. L'adaptation au changement climatique

L'état initial est relativement bien fourni sur l'ensemble des domaines impactés par le changement climatique, sur lesquels des actions d'adaptation ont été réalisées ou sont à mener. Des illustrations des effets du changement climatique déjà observables sont données, comme par exemple les précipitations intenses ou la surmortalité liée à la canicule de 2003, ce qui permet d'exposer clairement la problématique de l'adaptation au changement climatique. Les informations données restent toutefois très génériques, peu précises sur la qualité de vie locale. Un diagnostic du phénomène d'îlot de chaleur urbain serait nécessaire afin de proposer des actions ciblées.

Seules 3 actions sont identifiées pour l'adaptation au changement climatique dans le plan d'action, et elles sont peu précises : actions 4, 11 et 13 qui sont de portée limitée.

La prise en compte de la vulnérabilité au changement climatique et de l'adaptation dans les politiques d'urbanisme et d'aménagement (actions 2 et 4) est positive dans son principe, mais mérite d'être précisée concrètement.

**La MRAe recommande de compléter le diagnostic du territoire au moyen d'une action visant à connaître les vulnérabilités locales, notamment concernant l'effet d'îlot de chaleur urbain. Elle recommande d'étoffer et de préciser les actions contribuant à l'adaptation au changement climatique par des objectifs plus précis étudiés au vu des enjeux du territoire : par exemple désimperméabilisation des surfaces artificialisées, préservation des haies et zones humides,...**

#### V.5. Implication des acteurs du territoire et animation collective

La MRAe rappelle que la démarche d'évaluation environnementale implique la participation du public, et que l'atteinte des objectifs du plan est également liée à l'implication de l'ensemble des acteurs du territoire.

A ce titre, elle relève favorablement le fait que quelques actions sont portées par d'autres acteurs que la collectivité. Cependant une grande partie de ces acteurs n'est pas précisément identifiée, laissant craindre un manque de responsabilisation de leur part. Par exemple, l'action 3 relative à la réalisation d'aménagements exemplaires indique que le Grand Montauban, les promoteurs privés, la SNCF et l'État sont qualifiés de maîtres d'ouvrage de l'action ; dans l'action 7, le « privé » est mentionné comme maître d'ouvrage de l'action de développement des EnR électriques. L'action 33 consiste à associer la société civile à la démarche de transition, mais aucune action n'est portée par le milieu associatif par exemple. Les communes membres de l'agglomération ne sont que très peu citées et ne semblent pas porter d'actions, alors même qu'elles disposent de leviers d'actions en matière de déplacements, d'aménagement ou de bâtiments publics, à titre d'exemple.

Le PCAET doit positionner le Grand Montauban comme animateur territorial de la transition énergétique, et impliquer à ce titre le monde économique et la société civile, tout en veillant à la cohérence avec les territoires limitrophes.

**La MRAe recommande que les modalités de gouvernance et de suivi de la mise en œuvre du plan soient précisées, et que soient précisés l'identification et l'engagement des partenaires pour des actions spécifiques (implication humaine, financière, état des contacts...).**