



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 Pays Sud Toulousain (31)**

n° saisine 2019-7831
n° MRAe 2019AO180

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 et complété les 14 et 28 août 2019 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 Pays Sud Toulousain (Haute-Garonne). 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 21 novembre 2019 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, Christian Dubost, Maya Leroy et Marc Challéat. 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 de la Haute-Garonne les 14 et 28 août 2019.

Synthèse de l'avis

Le projet de PCAET est établi par le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du Pays du Sud Toulousain, qui est également la structure porteuse du SCoT. La démarche menée par le PETR a associé de nombreux acteurs à son élaboration, principalement les communautés de communes et acteurs socio-économiques qui pilotent un grand nombre d'actions.

Le PETR a également saisi la MRAe pour avis sur trois PCAET supplémentaires, concernant chacune des trois intercommunalités du Pays. La MRAe se prononce sur le seul PCAET du Pays. Elle recommande de remanier l'ensemble des documents déposés en clarifiant le rôle des communautés de communes qui ont choisi de confier l'élaboration d'un PCAET unique à l'échelle du Pays, en établissant un PCAET unique porteur de l'ensemble des actions, en cohérence avec les différentes délibérations qui en ont décidé ainsi.

L'ambition affichée du PCAET du Pays Sud Toulousain est élevée et vise à atteindre des objectifs TEPOS (territoire à énergie positive) en 2050. Elle est toutefois assortie d'une analyse stratégique de portée limitée et qui ne permettra donc pas de répondre aux objectifs « territoire à énergie positive », qui ne tire pas parti du plan climat énergie territorial de 2009 et ne fait pas non plus le lien avec les prévisions de développement contenues dans le schéma de cohérence territoriale. Le diagnostic identifie par ailleurs peu les différents leviers propres au territoire. De ce fait, les objectifs stratégiques ne sont pas définis en prenant en compte les potentialités du territoire, mais à partir d'objectifs simplement calqués sur les objectifs nationaux ou de modèles théoriques.

Le plan d'actions, très touffu, apparaît peu opérationnel et l'évaluation environnementale ne peut démontrer la capacité des actions à atteindre les objectifs affichés.

La MRAe recommande de poursuivre la démarche engagée afin de se donner les moyens d'atteindre les objectifs de « territoire à énergie positive », en particulier :

- de remanier complètement le programme d'actions, constitué de plus de 200 items, pour supprimer les doublons, clarifier le contenu, le niveau de responsabilité, l'implication des acteurs et le financement, et le rendre plus programmatique en fournissant également une palette d'indicateurs adaptée ;
- de renforcer les objectifs stratégiques de lutte contre les gaz à effet de serre en prenant en compte la limitation de l'artificialisation du sol;
- de préciser suite au remaniement du dossier le rôle des différents acteurs et partenaires afin de garantir sur la durée du PCAET un engagement collectif en faveur de la transition énergétique.

La MRAe recommande de poursuivre plus avant la démarche engagée pour parvenir à un PCAET unique, recentré et priorisé, assorti de mesures effectivement atteignables à horizon du plan (2025 - 2026). Elle rappelle toute l'importance du dispositif de suivi-évaluation du PCAET, qui doit permettre de compléter les données manquantes, évaluer l'efficacité des actions engagées, de les préciser et au besoin les réorienter. La concrétisation des actions reste également à assurer au moyen d'une définition des moyens budgétaires et humains à affecter.

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.

Les trois intercommunalités qui le constituent ont confié la responsabilité de réaliser un PCAET au « pôle d'équilibre territorial et rural - PETR - du Pays Sud Toulousain ». Cependant le PETR a également saisi la MRAe pour avis sur 3 PCAET supplémentaires, conduits par le PETR à l'échelle de chacun des EPCI, qui se distinguent du PCAET du Pays par des actions spécifiques. La MRAe se prononce sur le seul PCAET du Pays, suivant les délibérations de 2017 des EPCI.

Conformément à l'article R. 122-17 du code de l'environnement, l'élaboration du PCAET du Pays Sud Toulousain (Haute-Garonne) est soumise à évaluation environnementale systématique. Il fait en conséquence 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 Pays Sud Toulousain

Le territoire du Pays du Sud Toulousain réunit 99 communes (population de 95 700 habitants en 2016 – augmentation moyenne annuelle 2011-2016 de 1,3 % - source INSEE), regroupées en trois intercommunalités soumises chacune à l'obligation de réaliser un PCAET en raison de leur population, supérieure à 20 000 habitants¹:

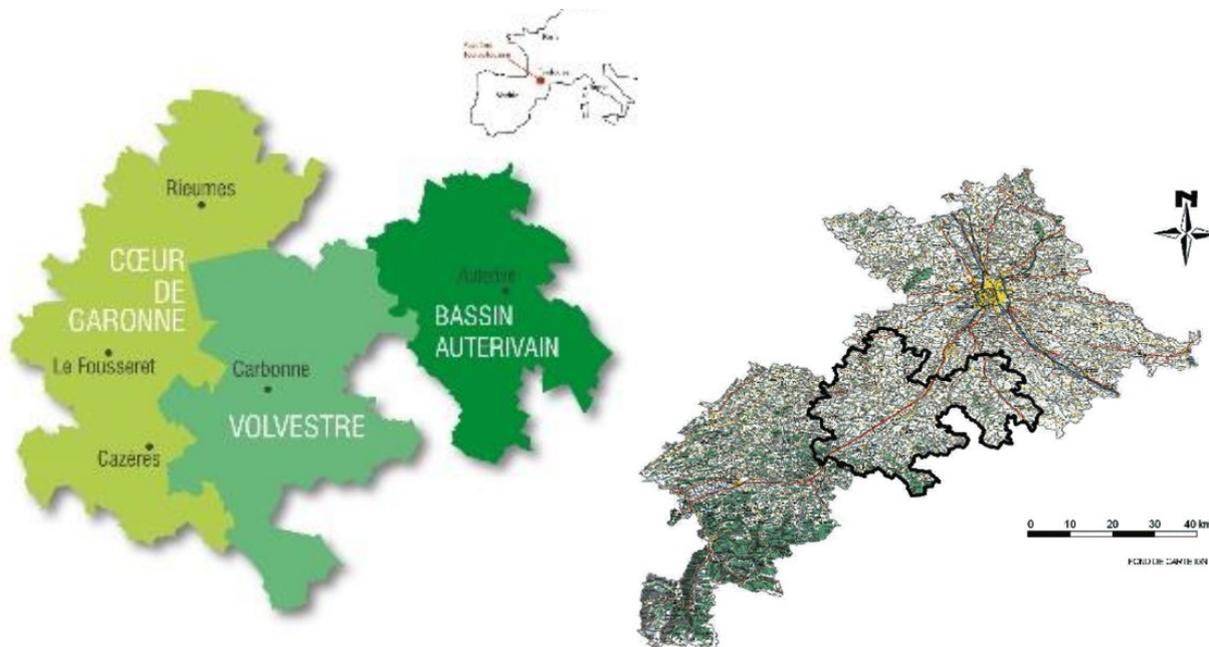
- la communauté de communes Cœur de Garonne (34 626 habitants en 2016 - source INSEE);
- la communauté de communes du Volvestre (29 757 habitants en 2016 - source INSEE) ;
- la communauté de communes du Bassin Auterivain (31 317 habitants en 2016 – source INSEE).

Le SCoT, également élaboré par le PETR et approuvé en octobre 2012, a fait l'objet d'un avis de l'autorité environnementale, qui était alors le préfet de la région Midi Pyrénées, le 6 février 2012.

¹ Art. L.229-26 du code de l'environnement

Le PETR a également élaboré un plan de mobilité rurale, comportant un plan d'actions 2017-2025 destiné, selon le site internet de la collectivité, à intégrer le volet déplacements du PCAET.

Le PCAET fait également suite au plan énergie territorial, élaboré de manière volontaire par le Pays en 2009 .



Carte du territoire du Sud Toulousain issue du document introductif du PCAET

Le diagnostic montre qu'en 2014 l'industrie est le premier secteur consommateur d'énergie du territoire (32 % des consommations énergétiques, pour un total estimé à 2 278 GWh/an), suivi du secteur des transports (30 %) et du secteur résidentiel (27%). Les émissions de gaz à effet de serre (GES) du Pays du Sud Toulousain sont estimées en 2014 à 860 000 tonnes équivalent CO₂ (tCO₂e)/an, principalement générées par le secteur industriel (51%), suivi des transports (22%), de l'agriculture (17 %) et du tertiaire (<10%).

La production locale d'énergie renouvelable (EnR) du Pays, évaluée à 409 GWh/an à une date non précisée, couvre 18 % des consommations énergétiques totales du territoire. Elle est principalement localisée dans la communauté de communes Cœur de Garonne qui produit 193,1 Gwh/an, principalement grâce à l'hydroélectricité (120,7 GWh/an).

Le territoire du Pays du sud toulousain, à l'image du sud-ouest de la France, connaît une évolution climatique sensible notamment marquée par une hausse des températures moyennes observées sur les stations de Toulouse-Blagnac au nord et Saint-Girons-Antichan au sud, avec une nette augmentation du nombre de journées chaudes (température maximale supérieure à 25 °C) : 62 journées chaudes en moyenne dans les années 1930 comptées à Saint-Girons, 75 en 1973, 90 en 2018. 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. Cette évolution du climat a des conséquences sur la vulnérabilité du territoire en fragilisant notamment la ressource en eau : le territoire est entièrement situé dans une zone de répartition des eaux², que l'évolution du climat et

² Une zone de répartition des eaux se caractérise par une insuffisance chronique des ressources en eau par rapport aux besoins. L'inscription d'une ressource (bassin hydrographique ou système aquifère) en ZRE permet d'assurer une gestion plus fine des demandes de prélèvements dans cette ressource, grâce à un abaissement des seuils de déclaration et d'autorisation de prélèvements.

l'augmentation de la population risquent d'aggraver. L'évolution climatique fragilise également la biodiversité, ainsi que la production d'électricité notamment hydraulique, augmente les risques sanitaires, accentue selon le dossier les risques naturels liés à l'inondation notamment, et la vulnérabilité des économies industrielle et agricole.

La stratégie s'inscrit dans la stratégie régionale « REPOS » (région à énergie positive), visant en 2050 à produire au moins autant d'EnR que ce qui est consommé, avec un scénario sur mesure dit « TEPOS-POP »³ (prenant en compte les effets de la population sur les activités du territoire, de l'évolution de la population et son impact sur les activités économiques). Sur la base d'une progression démographique de 1,4 % telle que prévue par le SCoT, le territoire ambitionne, par rapport à 2014 :

- de réduire la consommation d'énergie de 17 % en 2030 et de 36 % d'ici 2050;
- de réduire les émissions de GES de 35 % en 2030 et de 71 % en 2050 ;
- de multiplier la production d'énergie renouvelable et de récupération (EnR) par 3 entre 2014 et 2050 pour couvrir la totalité des consommations.

Le territoire ambitionne également de développer le stockage carbone dans les sols en développant l'agroforesterie sur les zones agricoles et de réduire les émissions de polluants atmosphériques de 30 % entre 2015 et 2050.

III. Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Compte tenu des caractéristiques du territoire et de la portée du projet de PCAET, 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 de la consommation d'énergie ;
- le développement des énergies renouvelables et de récupération ;
- l'artificialisation des sols et ses conséquences sur le stockage du carbone dans les sols et la végétation ;
- la réduction de la pollution atmosphérique et des risques sanitaires associés ;
- l'adaptation au changement climatique.

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

IV.1. Résumé non technique

Le résumé non technique de l'évaluation environnementale du PCAET, situé dans le Livre V, pourrait être complété par une explication du programme d'actions dans tous ses domaines d'action, en particulier le développement des EnR, puisque la collectivité a l'ambition de devenir un territoire à énergie positive. La comparaison du scénario choisi avec le scénario tendanciel ou encore le coût de l'inaction pourraient montrer l'importance d'agir. Par ailleurs, l'accessibilité de ce résumé pour le public serait renforcée s'il était présenté dans un document distinct. Un autre document de synthèse, plus communicant, fait l'objet d'un document distinct mais ne traite pas d'évaluation environnementale.

³ TEPOS pour territoire à énergie positive

La MRAe recommande de présenter le résumé non technique de l'évaluation environnementale sous forme d'un document spécifique afin de faciliter son accessibilité. Elle recommande également que ce résumé présente les principales actions du PCAET, notamment en matière de développement des EnR.

IV.2. Forme générale et qualité des documents du PCAET

La structuration des documents du PCAET est de manière générale difficile à appréhender :

- le PCAET du Pays est présenté comme résultant d'une démarche volontaire, mais les délibérations transmises mentionnent un transfert de compétence des EPCI vers le PETR pour réaliser un seul PCAET ;
- le choix d'établir également des PCAET pour chaque communauté de communes complexifie les procédures et conduit à de nombreux doublons non respectueux de la logique de mutualisation. De plus les PCAET des EPCI ne sont pas accompagnés de l'identification d'enjeux propres de ces parties de territoires, ni d'engagements propres identifiés dans le document « cadre de dépôt » ;
- le contenu même des documents accessibles par voie électronique (via un lien depuis le dossier) est difficile à appréhender dans sa globalité : le programme d'actions, comme le document relatif au suivi et à l'évaluation fournis avec le PCAET, ne comportent pas l'ensemble des actions et indicateurs, qui se trouvent dans différents tableurs et fichiers accompagnés de tableaux récapitulatifs complexes ;
- le programme d'actions comporte des problèmes de cohérence et de lisibilité entre le niveau des communautés de communes et celui du PETR ; certaines actions portées par les communautés de communes sont mentionnées comme l'étant à l'échelle du Pays, certaines actions du PETR, mais pas l'intégralité des actions, sont reprises avec la même fiche action par les communautés de communes ; par exemple dans l'axe 7 sur le développement des compétences et de l'intelligence territoriale, le PETR et la CC Volvestre ont tous deux une action intitulée « créer un pôle de compétences sur la transition énergétique (Cluster) », la CC Bassin Auterivain une action intitulée « Participer à la création d'un pôle de compétences sur la transition énergétique (Cluster) » et CC Cœur de Garonne aucune action sur cette thématique.

Le programme d'actions est à la fois complexe, touffu, et peu précis. Les 257 actions (décomptées à partir du tableau de synthèse) non priorisées, comportent plusieurs fiches actions pour des actions similaires mais sans contenu défini ; ainsi par exemple l'axe 10 « aménager durablement les zones d'activités » comporte 7 fiches actions au contenu à la fois très proche et très vague :

- « définir un objectif de niveau de qualification des zones d'activité économique » (action n° CCBA.03.A10.28) et « optimiser la gestion des zones d'activités » (CCBA.03.A10.30) pilotées par la communauté de communes du Bassin Auterivain, sans partenariat identifié ;
- « construire et étendre la démarche qualité sur l'ensemble des zones d'activités du PETR » (CCBA.03.A10.29), également pilotée par la même intercommunalité toujours sans partenariat identifié, la démarche concernant l'ensemble du territoire du Pays ;
- « mettre en place sur l'existant et déployer sur les nouvelles zones d'activités une démarche qualité ambitieuse » (CCCG.03.A10.21), pilotée par la communauté de communes Cœur de Garonne.

Le contenu des actions, les objectifs attendus, les modalités opératoires, le coût et le financement ou encore les moyens humains ne sont pas précisés, apparentant le programme d'actions davantage à un catalogue d'idées qu'à un véritable programme.

La MRAe relève l'extrême complexité du dispositif choisi avec pourtant un faible caractère opérationnel.

La MRAe recommande de restructurer les dossiers du PCAET du Pays Sud Toulousain pour présenter un document unique, lisible et cohérent comprenant l'ensemble des pièces. Elle recommande également de restructurer et de préciser le programme d'actions du PCAET pour inclure l'ensemble des actions (en les priorisant), précisant le niveau territorial de mise en œuvre (pays ou communauté de communes). Elle recommande enfin de retravailler chaque fiche action pour identifier clairement les objectifs attendus, préciser les modalités de mises en œuvre de l'action, le financement et le rôle des partenaires.

IV.3. Qualité du diagnostic et de l'état initial de l'environnement

Les documents permettent de s'appropriier les principaux enjeux environnementaux du territoire à l'échelle du Pays mais manquent parfois de précisions permettant de dégager des pistes d'actions territorialisées et ciblées. Par exemple, le PCAET envisage la création de tiers lieux sans que le diagnostic n'évoque l'existant ou ne chiffre le besoin. Les études de déplacements, de stockage carbone, de développement des EnR, ne permettent pas d'identifier des pistes d'actions concrètes.

L'utilité des données utilisées pour caractériser l'état initial et le diagnostic est limitée par leur caractère parfois ancien ou non daté (par exemple, les données du diagnostic sur l'utilisation du sol datent de 2012), parfois disparates ou ne mentionnant pas leur source (par exemple, les données relatives aux forêts dans l'état initial sont différentes des données issues de l'outil Corine Land Cover). L'étude des déplacements distingue à plusieurs reprises le secteur des « transports » des « autres transports », ce qui ne permet pas de comprendre ce qui est comptabilisé dans ces catégories ; enfin, la méthodologie de l'analyse de la séquestration du carbone mériterait d'être détaillée.

Les potentialités dégagées dans le diagnostic semblent davantage issues de la déclinaison des objectifs à atteindre ou de l'application de modèles théoriques, que d'une étude localisée des potentialités du territoire. Ainsi par exemple la prise en compte de la croissance démographique conduirait dans le scénario Negawatt (p.51 du diagnostic) à une augmentation des consommations de l'industrie, ce qui pose question par rapport à ce territoire dans lequel la part de l'industrie est très marquée et semble sans lien avec les évolutions démographiques.

Le livre 4 relatif au suivi du PCAET présente un bilan des 120 actions du précédent plan climat énergie territorial (PCET) de 2009, selon qu'elles ont été engagées ou non. Ce bilan s'avère partiel, n'abordant en particulier pas la question des résultats obtenus au regard des objectifs ni celle des moyens mis en place. Le bilan mentionne ainsi une mobilisation sur l'urbanisme et l'aménagement, sans indiquer clairement les réalisations effectives. Il souligne également que les actions d'adaptation au changement climatique ont été entièrement réalisées, sans que le lecteur puisse savoir lesquelles ni avec quels résultats. Il aurait été intéressant de connaître, s'agissant des actions sur le transport collectif et les mobilités douces, les investissements réalisés et les résultats en termes de report modal.

L'analyse des actions passées aurait permis 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 d'évaluer les politiques publiques déjà mises en œuvre sur les thématiques énergétiques et climatiques de ce territoire en réalisant un bilan systématique des démarches engagées et en en tirant des enseignements à capitaliser dans la cadre de la réalisation du nouveau PCAET.

IV.4. Qualité de la démarche d'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale d'un PCAET a pour intérêt principal de démontrer que les actions prévues permettent d'atteindre les objectifs stratégiques du territoire, tout en vérifiant qu'elles évitent tout impact négatif sur d'autres enjeux environnementaux.

Les actions sont très peu localisées ce qui ne permet pas de s'assurer de leurs effets sur l'environnement. Les actions localisées, constructions ou aménagements, telles que l'optimisation du potentiel hydroélectrique du canal Saint-Martory, ne sont pas étudiées au regard des impacts environnementaux et des solutions possibles de substitution au regard de ces incidences. De plus, les suggestions d'évitement et de réduction contenues dans le rapport pour favoriser la bonne intégration environnementale (du point de vue de la biodiversité, des risques naturels, de la santé, des paysages...) ne sont pas systématiquement reprises dans les fiches actions concernées, afin de garantir leur bonne prise en compte, en particulier dans les fiches pilotées par les partenaires socio-économiques.

La MRAe recommande de préciser l'analyse des incidences environnementales du PCAET au travers d'une territorialisation renforcée des actions permettant de s'assurer de la dimension opérationnelle du Plan.

Elle recommande également de prendre en compte les mesures d'évitement et de réduction contenues dans le rapport environnemental de manière systématique dans les fiches « action ».

L'évaluation environnementale ne comporte aucune quantification des effets attendus de la mise en œuvre du programme d'actions sur les principales thématiques environnementales du PCAET : consommation d'énergie, émissions de GES, qualité de l'air, développement du stockage carbone et développement des EnR. La MRAe estime qu'il s'agit d'un point essentiel pour l'évaluation environnementale d'un plan dont la finalité est de contribuer à la transition énergétique, avec l'ambition d'atteindre un « territoire à énergie positive ».

La MRAe recommande que l'évaluation environnementale soit complétée par une quantification des effets attendus en matière d'émissions GES, d'énergie et de qualité de l'air du programme d'actions, aux différentes échéances de mise en œuvre du plan afin de démontrer comment le programme d'actions place le Pays sur une trajectoire compatible avec la stratégie adoptée.

IV.5. Analyse de l'articulation avec les plans et programmes de niveau supérieur

Le rapport environnemental s'attache à démontrer que le projet de PCAET respecte les objectifs nationaux de la transition énergétique (loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte -LTECV-, traduite dans la stratégie nationale bas carbone -SNBC-), ainsi que les stratégies locales (SRCAE, stratégie Région à Energie Positive,...).

La MRAe souligne l'ambition globale du plan qui est compatible avec la plupart des orientations fixées par les documents de rang supérieur, sauf sur l'objectif de baisse de la consommation énergétique (- 35 % à l'horizon 2050 par rapport à 2014), nettement en-deçà de l'objectif national

(- 50 % en 2050 par rapport à 2012). Le PCAET devrait expliciter la cohérence des évolutions nationales et locales au regard des caractéristiques territoriales liées à l'importance des consommations du secteur industriel et la dynamique démographique, et le cas échéant réévaluer l'objectif.

Le SCoT du Pays sud toulousain est sommairement évoqué, sans analyser comment le projet de PCAET prend en compte ce document. Le fait que la structure porteuse du SCoT ait réalisé le PCAET est un élément important de cohérence ; cependant il serait utile de préciser comment la stratégie du PCAET a tenu compte de certains objectifs chiffrés du SCoT : projet d'accueil 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 mettre en relief la cohérence et l'évaluation du PCAET avec le SCoT.

IV.6. Dispositif de suivi

Le dispositif de suivi du PCAET se révèle complexe à appréhender, dissocié entre plusieurs documents et outils :

- un suivi des actions qui semble très exhaustif, reposant sur un tableau de bord partagé entre les communautés de communes et le PETR, et sur un mécanisme de « data-visualisation » à l'échelle du PETR ;
- un cadre évaluatif totalement inopérant, destiné à vérifier si les objectifs du PCAET sont atteints, mais dont la valeur initiale et la valeur cible ne sont pas renseignées, ce qui ne permet pas de vérifier l'atteinte des objectifs.;
- 11 indicateurs environnementaux considérés par la MRAe comme non pertinents⁴, et ne présentant ni valeur initiale de référence, ni valeur cible.

La MRAe recommande de revoir le dispositif d'évaluation et de suivi environnemental avec une palette d'indicateurs adaptée, assortie d'un point zéro et de valeurs cibles à différents horizons.

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

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

V.1.a) La maîtrise de la consommation d'espace

Le diagnostic indique qu'entre 1990 et 2012, 2 356 ha ont été consommés sur les espaces naturels, agricoles et forestiers à l'échelle du Pays, soit 105 ha/an, essentiellement sur les espaces agricoles, conduisant à une perte de potentiel de stockage carbone estimée à 17 000 tCO₂/an. Le rapport environnemental mentionne un phénomène de mitage qui fragilise et fragmente les espaces sur l'ensemble du territoire et se poursuit malgré la polarisation de l'urbanisation prévue par le SCoT⁵.

⁴ Par exemple, la surface consommée par les aires de covoiturage ; ou encore la réalisation d'un schéma de développement des EnR, qui s'apparente davantage au suivi du programme d'action qu'à un suivi des effets sur l'environnement.

⁵ Rapport environnemental p.97 : « le SCoT sud toulousain en vigueur depuis 2012 porte l'objectif général de diviser par deux la consommation d'espace pour l'habitat à l'horizon 2030. Malgré un objectif de densification dans les secteurs urbanisés largement atteint, l'objectif de consommation de l'espace concentré sur les pôles d'équilibre n'est

La maîtrise du développement urbain notamment en secteur de plaine, est identifiée en priorité forte dans le rapport environnemental. Le rapport conclut pourtant à une « réelle efficacité du SCoT en matière de réduction de la consommation d'espace », et la stratégie n'évoque pas la question de la limitation du rythme de consommation d'espace. Cette absence d'ambition sur la réduction de la consommation d'espace est en contradiction avec d'autres objectifs stratégiques du PCAET, comme la préservation des espaces naturels et agricoles, et la volonté de développer une urbanisation plus dense afin de réduire les déplacements.

La MRAe invite la collectivité à s'appropriier, et à partager largement auprès de la population, la problématique de la consommation d'espace, qui constitue un facteur clé des évolutions du territoire en matière d'énergie et de climat, et contribue fortement à l'évolution des comportements en termes de déplacements, mais aussi de formes urbaines, et donc d'émission de GES, de polluants et de consommation d'énergie. La MRAe estime que le PCAET devrait comporter des engagements en matière de réduction de la consommation d'espace plus ambitieux que ceux contenus dans le SCoT et des mécanismes d'intégration dans les documents d'urbanisme.

La MRAe recommande de fixer dans le programme d'actions des objectifs de réduction de la consommation d'espace issus des enjeux de la transition énergétique et climatique, qui auront vocation à être déclinés dans les futurs documents d'urbanisme de niveau communal ou intercommunal.

La MRAe recommande de développer des actions pédagogiques vers le public sur la densification et les formes urbaines efficaces d'un point de vue énergétique, actions qui ne peuvent être intégrées à un document d'urbanisme mais peuvent favoriser son appropriation et l'acceptabilité de la densification.

V.1.b) Les déplacements

Deuxième secteur en termes de consommations énergétiques et d'émissions de GES (premier secteur si l'on enlève les émissions et consommations du secteur industriel qui ne concerne pas l'ensemble du territoire), le transport routier, principalement effectué en véhicule individuel (85 %) constitue un levier d'action essentiel pour atteindre les objectifs du PCAET.

Le territoire est caractérisé par la présence de deux lignes ferroviaires :

- Toulouse/Tarbes avec les gares de Boussens, Martres-Tolosane, Cazeres, Carbonne et Longages-Noé
- Toulouse/Foix avec les gares de Venerque-le Vernet, Auterive et Cintegabelle

L'étude des déplacements s'appuie sur les données issues du plan de mobilité rurale et montre que 70 % de la population est située à moins de 10 minutes de voiture de ces gares; seulement la moitié des communes sont desservies par des transports collectifs routiers, avec une offre limitée, peu attractive et des transports collectifs orientés vers Toulouse. La majorité des déplacements des actifs se fait vers l'extérieur du territoire (60 %), principalement vers Toulouse, alors que les déplacements dans le territoire se font principalement entre Carbonne, Auterive, Cazères et Martres Tolosane.

Le diagnostic ne présente cependant pas de données sur le covoiturage, les pratiques de télétravail, ni d'analyse fine de l'utilisation des transports en commun et des modes actifs (vélo, marche à pied)⁶ qui auraient pu permettre de définir des pistes d'action ciblées.

pas atteint et pose une problématique de mitage de l'espace, notamment aux alentours des pôles de service, sur l'ensemble du territoire » (sources issues de l'évaluation du SCoT sud toulousain 2016-2017).

La stratégie ambitionne pourtant de faire porter l'effort de réduction des consommations énergétiques principalement sur les transports avec une baisse de plus de 45 % entre 2014 et 2050, par le biais notamment d'une baisse du nombre de voyageurs par km et par habitant de 20 %, d'une baisse de la mobilité longue distance de 12 %, et la diminution des transports individuels au profit de l'augmentation des transports en commun de 10 à 26 %⁷.

Le programme d'actions prévoit d'optimiser la desserte des transports collectifs à travers notamment l'optimisation des dessertes régionales (PST.04.A12.16 : le rôle et l'engagement des partenaires identifiés n'est pas précisé), le développement du covoiturage, du transport à la demande et des mobilités alternatives (axes 11 et 12 : favoriser un système de vélo en libre-service communal, encourager la création d'une voie cyclable, élaborer des schémas...). Il prévoit par ailleurs de mettre en place des services qui permettront de limiter la mobilité tels que télétravail, implantation de tiers-lieux à partir d'études à réaliser.... (axe 14).

La MRAe souligne l'intérêt d'une réflexion approfondie relative à l'articulation vélo (y compris vélo à assistance électrique) / train, et plus largement modes actifs / transports collectifs, qui peut constituer une véritable alternative à l'utilisation d'un véhicule individuel pour certains déplacements, notamment domicile-travail.

La MRAe relève la faible portée opérationnelle des actions, conditionnées par la mise en place préalable d'un grand nombre d'études, de financements à rechercher, de partenariats à mettre en place, sans portée immédiate ou à court terme, en contradiction avec les objectifs contenus dans le cadre de dépôt affichant par exemple une diminution de 19 % des émissions de GES sur les transports routiers dès 2021. Elle note également l'absence d'actions dédiées à la cohérence urbanisme-transports, à même d'influencer les tendances en termes de déplacement.

La MRAe recommande de renforcer les actions prévues à court terme dans le domaine de la mobilité, en explorant davantage l'articulation vélo/train, et d'en préciser les effets attendus en cohérence avec les objectifs définis.

Elle recommande également de fixer des objectifs de cohérence urbanisme-transports, qui auront vocation à être traduits dans les documents d'urbanisme.

V.1.c) Le renforcement du stockage carbone

L'accroissement du stock de carbone dans le sol est une condition pour la maîtrise du réchauffement climatique, ce que confirme la récente stratégie nationale bas carbone.

La séquestration nette⁸ de carbone du territoire du Pays du Sud Toulousain est évaluée à 207 400 tonnes de CO₂ par an, et serait principalement assurée par l'agriculture (59 %), et la forêt (41 %).

Globalement ce diagnostic de la séquestration carbone est peu fiable.

En premier lieu, il se fonde sur les données 2012 de l'outil Corine Land Cover, anciennes et approximatives⁹, qui mériteraient d'être actualisées en prenant en compte la dynamique du territoire.

⁶ Le plan de mobilité rurale prévoyait la réalisation en 2018 d'un guide

⁷ Rapport environnemental p.49. Si le document relatif à la stratégie expose l'objectif global de réduction de 45 % des consommations dans les transports mais les objectifs détaillés par type d'usage ne figurent que dans le rapport environnemental.

⁸ Solde résultant de la différence entre le carbone stocké et le carbone libéré.

⁹ Base de données européenne d'occupation des sols, mise à jour avec des données 2018, notamment sur le site de la DREAL Picto-occitanie.fr. Cependant le maillage de restitution est de 25 ha, et fournit une première approximation qui mériterait d'être précisée notamment sur les caractéristiques des sols étudiés.

Ensuite, le diagnostic est confus dans certaines notions pourtant essentielles. Par exemple, il semble mélanger les stocks (quantité de carbone stockée en permanence dans les sols et la biomasse) et les flux (quantité de carbone échangée annuellement entre l'atmosphère, les sols et la biomasse)¹⁰. Il évalue ainsi un potentiel de séquestration carbone perdu par la progression de l'artificialisation des terres à 17 000 tCO₂ annuels.

Enfin, les données chiffrées sont présentées de façon globale, sans analyse des pratiques culturales. Or des pratiques intensives (visant des rendements hauts et réguliers notamment en céréales) peuvent d'une part conduire à diminuer la fertilité des sols et donc sa capacité à stocker du carbone, et d'autre part sont émettrices de CO₂. Le diagnostic du SCoT relevait l'accroissement des cultures industrielles passant de 5,5 % de terres labourables en 1979 à 21 % en 2000 sur le Sud Toulousain, ainsi qu'une diminution des surfaces en herbe, dynamique qui a une incidence importante sur le stockage carbone.

Le document relatif à la stratégie indique (p.29) que, pour augmenter ses capacités de stockage, le Pays du Sud Toulousain ne s'est pas fixé comme objectif de préserver les espaces naturels et agricoles mais plutôt de développer l'agroforesterie sur les zones agricoles. Il indique que le CO₂ stocké représenterait 24 % des émissions annuelles de GES du territoire et que la stratégie prévoit d'en stocker 90 % en 2050 en agissant uniquement sur 40 % des terres, ce qui est peu compréhensible et non argumenté.

Le programme d'actions ne concrétise pas l'objectif de développer le stockage du carbone dans les sols, de diminuer les émissions du secteur agricole, et ne montre pas une appropriation satisfaisante de cet enjeu. L'agroforesterie par exemple, identifiée dans la stratégie comme moyen de stockage, n'est pas mentionnée dans les fiches actions.

La MRAe recommande de renforcer le programme d'actions par des actions plus opérationnelles et ambitieuses visant explicitement à augmenter le stockage de carbone dans les sols et la végétation.

V.1.d) La maîtrise de la consommation d'énergie et des émissions liées au secteur bâti et à la gestion des déchets

Les consommations énergétiques du secteur bâti (résidentiel et tertiaire) représentent le deuxième poste le plus consommateur d'énergie et une part importante des émissions de GES.

La volonté d'agir sur la rénovation énergétique et les économies d'énergie du secteur bâti se traduit par des actions d'encouragement à la rénovation énergétique de l'habitat existant (axe 4), de gestion rationnelle de l'éclairage public et des enseignes lumineuses (axe 5), ainsi que plusieurs actions de sensibilisation : mise en place d'écogestes et chartes de bonnes pratiques dans les collectivités (axes 5 et 6). Ces actions de sensibilisation à la sobriété sont surtout dirigées vers les collectivités et leurs usagers, et pourraient être encore élargies dans une dimension citoyenne.

Plusieurs actions du PCAET visent à réduire les déchets ou favoriser le réemploi, par exemple à travers l'axe 8 relatif au développement de l'économie circulaire.

La MRAe relève la variété des dispositifs envisagés, qui peuvent permettre à la collectivité d'avoir un effet levier sur les dispositifs existants de rénovation, d'économie d'énergie, et favoriser des changements de comportements. Cependant là encore, les objectifs ne sont pas précisément définis, sur le nombre de rénovations prévues par exemple.

¹⁰ Dans le diagnostic en effet le « stock » de carbone n'apparaît qu'en termes de flux annuels, ce qui fausse les conclusions.

L'atteinte des objectifs ambitieux affichés, conduisant à de fortes diminutions des consommations énergétiques dans tous les secteurs dès 2021 même ceux non dotés d'actions, n'est pas démontrée.

La MRAe recommande de préciser l'effet de levier attendu des actions prévues dans le domaine du secteur bâti et des déchets, ainsi que les réductions d'émissions de GES et de consommation d'énergie qui en sont espérées à différentes échelles temporelles. Elle recommande de préciser et renforcer le contenu des actions éventuellement à l'occasion du bilan à mi-parcours.

V.1.e) La maîtrise de la consommation d'énergie et des émissions de GES du secteur industriel

Le diagnostic montre la part prépondérante du secteur industriel (la cimenterie Lafarge et l'usine BASF principalement) dans la consommation énergétique et les émissions atmosphériques du territoire. Ainsi le secteur industriel représente 32 % de la consommation énergétique totale et 51 % des émissions de GES.

Selon les informations fournies à la DREAL, la part du site Lafarge dans le secteur industriel représente (chiffres 2014) 74 % des émissions de GES. À cet égard, les projets de ce groupe sur ce site (nouveau four vertical prévu pour être mis en service en 2020) semblent insuffisamment explicités dans la stratégie du PCAET, puisque selon les informations communiquées par Lafarge à la DREAL, ces projets devraient permettre notamment une diminution de près de 80 % de la consommation de combustibles fossiles, au profit de combustibles de substitution, et de 10,3 % des émissions de GES du site.

Toutefois, du fait des spécificités de l'activité de la cimenterie et de son niveau de contribution à la production de GES, la réduction d'un facteur 2 des émissions industrielles en 2050 telle qu'annoncée dans le rapport environnemental (p.52), détaillée dans le cadre de dépôt¹¹, apparaît sans rapport avec les actions prévues.

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

La production d'EnR, évaluée à 408 GWh/an sur le territoire du Pays Sud Toulousain, couvre 18 % des consommations énergétiques totales du territoire en 2014. Le PCAET prévoit de tripler la production pour passer à 1 297 MWh en 2050¹².

Le diagnostic manque de précisions sur les secteurs potentiels de développement des énergies renouvelables, notamment sur le développement du photovoltaïque au sol pourvu d'objectifs ambitieux dès 2021 alors qu'aucun site n'a été identifié, seul le solaire en toiture ayant été étudié.

La volonté du territoire de développer les EnR se traduit par des actions de mise en place d'un schéma directeur et d'une stratégie de déploiement des énergies renouvelables (axe 15), d'accompagnement des collectifs citoyens pour la production d'EnR et d'actions visant à favoriser leur niveau d'acceptabilité dans la population (axe 16), de soutien au développement de la filière biomasse énergétique grâce à la mise en place de chaufferies biomasse et réseaux de chaleur, de développement de la méthanisation à la ferme et de valorisation des déchets organiques par la méthanisation, d'étude de l'optimisation du potentiel hydroélectrique du canal Saint-Martory.

¹¹ Le formulaire appelé « cadre de dépôt » est destiné à être déposé sur une plate-forme nationale, « Territoires et climat », gérée par l'ADEME. Il comporte l'ensemble des engagements de la collectivité aux échéances du PCAET à mi-parcours et à 6 ans, et en 2050, sur l'ensemble des thématiques : diminution des consommations énergétiques, des émissions de GES et de polluants,

¹² Il semblerait qu'il y ait une erreur, l'unité devant être GWh.

L'association des acteurs socio-économiques au programme d'actions est intéressante : parc solaire à financement coopératif et citoyen, accompagnement de la collectivité par GRDF pour les projets de méthanisation, accompagnement des artisans à énergie positive par la chambre des métiers...

Globalement le caractère peu opérationnel des mesures contenues dans le programme d'actions montre un stade encore très prospectif dans la démarche.

La MRAe recommande de compléter le diagnostic par une identification des zones de développement des EnR en particulier le photovoltaïque au sol et l'utilisation des déchets (méthanisation, y compris utilisation des sous-produits).

V.3. L'amélioration de la qualité de l'air

À partir des données disponibles en 2015 à proximité du territoire (Saint-Gaudens) le diagnostic identifie les principaux secteurs émetteurs de polluants, à savoir le trafic routier et l'industrie pour les oxydes d'azote, l'industrie, le secteur résidentiel et les transports pour les particules fines PM10, et l'agriculture pour l'ammoniac. Le brûlage des déchets verts à l'air libre constitue également une source d'émission importante de substances polluantes dont des gaz et particules. Le diagnostic n'identifie pas de problème de qualité de l'air au regard des seuils de qualité définis par la réglementation, mais met en exergue quelques zones sujettes à de fortes émissions d'oxydes d'azote à Boussens, le long des axes routiers et dans les communes proches de Muret.

Plusieurs actions du PCAET peuvent potentiellement agir sur la qualité de l'air : actions de sobriété énergétique et de rénovations (par réduction ou substitution des modes de chauffage polluants), de développement d'une agriculture plus durable, de développement des mobilités responsables, de développement des EnR devant se substituer aux énergies fossiles. Mais aucune action portant sur le secteur de l'agriculture ne vise expressément à réduire les émissions de polluants. Par ailleurs, comme vu précédemment, les actions relatives aux déplacements sont trop peu précises, sans objectif chiffré, pour pouvoir démontrer une réduction importante des émissions.

La MRAe relève que les objectifs contenus dans l'annexe « cadre de dépôt » sur les réductions des émissions de polluants sont ambitieux, mais incertains en l'absence de mesures concrètes et d'objectifs chiffrés dans le programme d'actions.

La MRAe suggère de mettre en place des actions simples et pédagogiques sur la réduction des émissions de particules fines :

- issues du secteur résidentiel : la réduction des émissions des appareils de chauffage, pourrait être ajoutée comme point d'attention à l'ensemble des fiches actions à destination des particuliers comme des professionnels ; des actions de sensibilisation des citoyens aux bonnes pratiques d'utilisation des installations de chauffage au bois pourraient également être prévues ;
- issues du brûlage des déchets verts et des résidus agricoles, par exemple avec la sensibilisation des citoyens et des agriculteurs, la mise en place de filières alternatives au brûlage à l'air libre.

La MRAe recommande de compléter le programme d'actions par des mesures destinées à améliorer la qualité de l'air dans des domaines comme le brûlage des déchets verts et le chauffage résidentiel.

L'analyse fondée sur l'identification des populations sensibles à la pollution de l'air extérieur liées aux axes routiers principaux est intéressante et aurait pu se concrétiser par l'identification d'actions.

La MRAe recommande de compléter le plan d'action par des objectifs d'interdiction d'établissements recevant des personnes fragiles (établissements de la petite enfance, établissements scolaires, établissements de santé ou médico-sociaux ou amenés à accueillir des personnes âgées) dans des secteurs ciblés soumis à des risques d'émission de polluants atmosphériques.

V.4. L'adaptation au changement climatique

Le diagnostic relève l'exposition du territoire du Sud Toulousain à plusieurs conséquences importantes du changement climatique, en particulier le risque d'assèchement des sols et d'augmentation des inondations par ruissellement en aval, l'augmentation des jours de vague de chaleur et ses impacts sur la santé, la pression sur la disponibilité de la ressource en eau en concurrence avec son utilisation partagée entre les usages agricoles, domestiques et industriels (respectivement un tiers pour chacun de ces secteurs).

Les informations données restent toutefois très génériques, peu précises sur la qualité de vie et les fragilités locales : la sensibilité des milieux économiques du territoire notamment agricole et industriel, la sensibilité au risque inondation, la sensibilité au phénomène d'îlot de chaleur en lien avec les caractéristiques de la population (âge...) ne sont pas étudiés.

Le programme d'actions comporte une orientation « 6 » dédiée à l'adaptation au changement climatique qui comporte trois axes principaux :

- maintenir la qualité de vie et limiter l'exposition aux risques par un aménagement durable ;
- tendre vers une consommation et une alimentation durables ;
- préserver les ressources naturelles et la biodiversité.

Ces actions n'ont qu'un lointain rapport avec les problématiques soulevées dans le diagnostic sur l'adaptation au changement climatique. Elles peuvent effectivement participer à l'adaptation, comme le soutien à l'agriculture de proximité, si elles sont accompagnées de précisions par exemple sur la réduction des consommations d'eau ou le traitement des sols. L'action de restauration de la trame verte et bleue pourrait être complétée d'objectifs visant à préserver la santé, en évitant par exemple les espèces allergènes.

Le document ne présente pas de mesures opérationnelles consistant à préserver la ressource en eau comme, la préservation des zones humides et de leurs bassins d'alimentation au moyen d'un zonage spécifique, la désimperméabilisation éventuelle de certaines zones, la conditionnalité du développement à la disponibilité effective à long terme de la ressource en eau ou encore la préservation de la trame verte et bleue...

La MRAe recommande de compléter le plan d'actions par des actions ciblées visant à améliorer l'adaptation et la résilience du territoire face aux conséquences du changement climatique visant en particulier la préservation de la ressource en eau et des zones humides, et la restauration des trames vertes et bleues.

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

Le Pays du sud toulousain devient, par l'adoption du PCAET, l'animateur de la transition énergétique sur son territoire. L'élaboration du PCAET portée par le PETR montre une bonne dynamique de la démarche et une complémentarité avec les communautés de communes, notamment à travers le comité de pilotage, constitué des représentants des trois communautés de

communes, du PETR et d'organismes institutionnels. Un grand nombre de partenaires socio-économiques sont partie prenante et pilotent des actions.

Toutefois le rôle des partenaires comme des pilotes, l'imbrication des différents documents, le contenu même des actions ainsi que leur financement restent à définir.

La MRAe encourage la constitution du mécanisme de suivi qui constituera également un mécanisme d'animation, sous réserve de la définition du contenu opérationnel des actions. Elle rappelle toute l'importance du dispositif de suivi-évaluation du PCAET, qui doit permettre de compléter les données manquantes, évaluer l'efficacité des actions engagées et les compléter en vue du bilan à mi-parcours et des futures révisions du plan.