



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

**Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable**

**Avis de la mission régionale d'autorité environnementale
sur l'élaboration du Plan Climat Air Energie Territorial de
l'Agglomération Gaillac-Graulhet (81)**

N°Saisine : 2022-010160

N°MRAe : 2022AO22

Avis émis le 08 mars 2022

PRÉAMBULE

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

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

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

Par courrier reçu le 17 janvier 2022, l'autorité environnementale a été saisie par Gaillac-Graulhet Agglomération pour avis sur le projet de Plan climat air énergie territorial de Gaillac-Graulhet Agglomération (Tarn).

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

En application de l'article R. 122-17 du code de l'environnement et du 2° de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale compétente, le présent avis est adopté par la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie (MRAe).

Cet avis a été adopté en collégialité électronique conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 07 janvier 2022) par Jean-Michel Soubeyroux, Thierry Galibert, et Annie Viu.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 3 novembre 2020, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

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

Conformément à l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé Occitanie (ARS) a été consultée en date du 18 janvier 2022 et a répondu le 8 février 2022. Le préfet de département a également été consulté le 18 janvier 2022 et a répondu en date du 22 février 2022.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-25 du code de l'urbanisme, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique.

Il est également publié sur le site internet de la MRAe¹.

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

SYNTHÈSE

Le plan climat air énergie territorial (PCAET) établi par Gaillac-Graulhet Agglomération constitue le document de référence pour la mise en œuvre de la transition énergétique de ce territoire qui regroupe une soixantaine de communes sur une superficie d'environ 1 180 km² et une population de 76 186 habitants en 2018 (source INSEE). Malgré l'ambition affichée par la collectivité, le projet comporte de nombreuses insuffisances qui ne permettent pas de s'assurer de son caractère opérationnel, permettant de porter le territoire communal sur la trajectoire qu'il s'est fixée.

Le diagnostic, reposant sur des données pour la plupart de 2014 et 2015 voire 2012 est ancien. Il ne tire pas parti des nombreuses démarches déjà engagées sur le territoire (ancien plan climat, démarche TEP CV et Agenda 21, plan local d'urbanisme intercommunal, plan de déplacement urbain...) n'identifie pas les leviers et potentiels réels dans les thématiques air-climat-énergie, et ne prépare pas le suivi des effets du plan sur l'environnement.

La stratégie, inspirée des objectifs nationaux et de la stratégie régionale, est fondée sur des hypothèses théoriques déclinées à partir d'une méthodologie qui indique quels leviers doivent être utilisés pour que le territoire devienne un « *territoire à énergie positive* », mais ne s'appuie pas sur les capacités réelles du territoire, non précisément évaluées, ni sur les moyens mobilisables pour y parvenir.

Le programme d'action, imprécis et peu relié à la stratégie, comporte beaucoup d'actions déjà engagées et à maintenir ou renforcer, ou résultant d'obligations légales, ou consistant à étudier des possibilités, sensibiliser, monter des groupes de travail... Les actions portées ou auxquelles sont associés des partenaires autres que la collectivité ne comportent aucun engagement. De nombreuses actions ne sont pas financées. Aussi ce plan d'actions ne démontre pas qu'il permet de porter le territoire intercommunal sur la trajectoire qu'il s'est lui-même fixée.

L'évaluation environnementale stratégique du PCAET n'a pas joué son rôle, à savoir permettre de prendre en compte l'ensemble des enjeux environnementaux et sanitaires du territoire (en l'absence de projets localisés et de précisions sur le contenu des actions), guider les choix des orientations stratégiques, faire évoluer les actions en y intégrant des mesures environnementales... et au final démontrer que le territoire se place sur une trajectoire attendue et maîtrisée de transition énergétique compatible avec les objectifs nationaux.

Les compléments attendus concernent l'ensemble des composantes du projet (diagnostic, stratégie, plan d'action, évaluation environnementale) et doivent notamment permettre la mise en relation des objectifs stratégiques avec les capacités du territoire via un plan d'action complet et chiffré, s'appuyant sur une démarche aboutie d'évaluation environnementale. La MRAe recommande au maître d'ouvrage de saisir de nouveau la MRAe sur la base d'un dossier modifié et d'une évaluation environnementale complétée, avant présentation du projet de PCAET au public.

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

AVIS DÉTAILLÉ

1 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 un 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 de la communauté d'agglomération Gaillac-Graulhet 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 MRAe².

Il est rappelé qu'en application de l'article L122-9 du code de l'environnement la collectivité compétente devra, 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.

2 Présentation du contexte territorial et du projet de PCAET de Gaillac-Graulhet Agglomération

2.1 Contexte territorial

La communauté d'agglomération de Gaillac-Graulhet, issue de la fusion des communautés de communes du Pays rabastinois, Tarn-et-Dadou et Vère-Grésigne-Pays Salvagnacois, regroupe une soixantaine de communes. Avec une population totale de 76 186 habitants en 2018 sur 1 180 km² (source INSEE), le territoire bénéficie d'une croissance démographique soutenue (1,05 % par an entre 2003 et 2018), grâce à un fort apport extérieur qui montre l'attractivité du territoire et compense le solde naturel négatif.

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) du pays du Vignoble gaillacois, Bastides et Val Dadou, approuvé le 11 mai 2009, actuellement en cours de révision, couvre en quasi totalité le territoire de la communauté d'agglomération Gaillac-Graulhet. La communauté d'agglomération Gaillac-Graulhet a par ailleurs prescrit l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) de l'agglomération le 22 novembre 2021.

Situé dans la partie nord-ouest du département du Tarn, en limite du Tarn-et-Garonne et de la Haute-Garonne, le territoire est structuré en son centre par la rivière Tarn et plusieurs grands axes de communication (A68, RD988, voie ferrée), autour des deux bassins de vie de Gaillac et Graulhet et entre les agglomérations de Toulouse, Montauban et Albi. Le diagnostic relève aussi l'importance des pressions foncières, liées au desserrement urbain de ces trois grands pôles.

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

L'économie, traditionnellement marquée par la filière viticole (les vins de Gaillac bénéficient d'une appellation d'origine protégée) et le travail du cuir autour de Graulhet, offre néanmoins une place prépondérante au secteur tertiaire qui représente 68 % des emplois, l'industrie offrant 23 % des emplois, l'agriculture 8 %.



Présentation du territoire, issue du rapport de présentation

Les émissions annuelles de gaz à effet de serre (GES) du territoire présentées dans le diagnostic relèvent des SCOPE 1 et 2³. Elles sont estimées pour l'année 2014 à 503 kilotonnes équivalent CO₂e (kt_{eq} CO₂). Selon le dossier qui fournit des « données estimées », le secteur des transports (31 % des émissions) et le secteur agricole (30,4 % des émissions) seraient les principaux contributeurs, suivis du secteur résidentiel (15,5%) et de l'industrie (13 %). Le secteur des déchets émettrait 7 % des émissions, principalement concentrées sur le site de stockage de Labessiere-Candeil, et le secteur tertiaire contribuerait pour 2 % des émissions.

La consommation d'énergie annuelle du territoire était de 1 807 gigawatt-heure (GWh) en 2015, principalement dans le secteur résidentiel (35 %), des transports (34%), et de l'industrie (21%). La répartition des sources d'énergie montre une majorité de consommation d'origine électrique dans le secteur résidentiel, de gaz naturel dans le secteur industriel, et un secteur des transports quasi exclusivement dépendant des produits pétroliers, ayant un fort impact sur les émissions de GES et les polluants atmosphériques. L'augmentation du prix des énergies fossiles⁴ risque d'alourdir la facture énergétique du territoire, estimée de 170 M d'€ en 2015 à 254 M d'€ en 2030, à population et consommation constantes, ce qui souligne la nécessité de réduire la demande en énergie.

- 3 Les scopes servent à identifier la provenance des émissions de gaz à effet de serre d'un produit ou d'une organisation. SCOPE 1 : émissions directes de GES produites sur l'ensemble du territoire ; SCOPE2 : ajout des émissions liées à la production nationale d'énergie, à proportion sur le territoire. Le SCOPE3 prend en compte les émissions lors de la fabrication des biens et services qui sont consommés sur le territoire. Seuls les 2 premiers doivent obligatoirement être traités dans le diagnostic en vertu de l'art. R.229-52 du code de l'environnement.
- 4 Calculée sur la base des prévisions de l'Agence International de l'Energie, d'une augmentation de 70 % du prix du pétrole et du gaz.

La production d'énergie renouvelable et de récupération (EnRr) calculée en 2015 et estimée à 417 GWh, couvre selon le diagnostic 23 % de la consommation totale en énergie du territoire (elle-même estimée pour 2014). Elle est principalement issue de l'hydroélectricité (180 GWh) et de la biomasse solide (présence de 5 chaufferies, et utilisation du bois de chauffage dans les zones rurales). Le biogaz (méthanisation) fournit 73 GWh, le solaire photovoltaïque 36 GWh, et le solaire thermique 1 GWh.

Concernant la qualité de l'air, le territoire n'ayant pas de station de mesure, les données résultent d'une estimation du niveau d'émission des différents polluants atmosphériques à partir des données caractérisant l'activité du territoire, et du bilan annuel réalisé à l'échelle du département du Tarn par l'ATMO Occitanie. Les quatre principaux secteurs d'émissions de polluants atmosphériques sont issus du transport routier, de l'agriculture, du résidentiel (en partie de part des modes de chauffage à combustion) et de l'industrie. Le transport, par le recours à la motorisation thermique, est responsable de 60 % des émissions de NOx (oxydes d'azote)⁵ du territoire, le secteur agricole de 25 % du fait du recours aux engrais azotés. Le département du Tarn a connu huit épisodes de pollution aux particules PM10 en 2017⁶.

Concernant le climat, le territoire connaît une évolution climatique sensible notamment marquée par une hausse des températures moyennes et une augmentation du nombre de journées chaudes, mesurées à partir des stations météo de Blagnac (50 km) et du Séquestre (20 km). 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. Ces évolutions sont de nature à modifier profondément le fonctionnement des activités humaines et des écosystèmes avec des tensions attendues notamment :

- sur la disponibilité de la ressource en eau, liée à la co-existence des usages entre les besoins de la filière agricole, principal consommateur d'eau selon le rapport environnemental, la demande en eau pour les usages courants en raison de la croissance démographique, et l'industrie. Le territoire s'appuie aussi sur ses cours d'eau pour produire de l'énergie. Le territoire est classé en Zone de Répartition des Eaux (ZRE) ce qui signifie que les déficits structurels et des conflits d'usage sont observés et que la gestion quantitative fait déjà l'objet d'une attention particulière ;
- sur la qualité de l'eau, en favorisant le développement d'agents pathogènes notamment, dans un contexte où la qualité de la ressource est déjà dégradée, sur les masses d'eau superficielles comme sur les eaux souterraines⁷ ;
- sur les risques naturels, très présents sur le territoire intercommunal, notamment liés aux mouvements de terrain différentiels suite à la réhydratation du sol, ainsi qu'aux inondations et coulées de boues ;
- sur le besoin de rafraîchissement des entreprises comme des individus, générant des besoins accrus de consommation énergétique ;
- sur la santé, en lien avec la multiplication des vagues de chaleur .

Ces enjeux montrent l'intérêt et l'importance d'un PCAET qui vise notamment à réduire la vulnérabilité du territoire au changement climatique par anticipation des impacts. L'appropriation de l'ensemble des enjeux de la transition énergétique par les acteurs locaux est essentielle, sachant que le PCAET a vocation à influencer les politiques sectorielles et de planification locales.

2.2 Projet de PCAET

Le scénario choisi pour Gaillac-Graulhet s'inscrit dans la démarche « *Région à Energie Positive* » portée par la Région Occitanie, qui signifie qu'en 2050 le territoire ne consommera pas plus d'énergie que ce qu'il peut localement produire en énergie renouvelable et de récupération (EnRr). Il décline également les objectifs nationaux contenus dans la première stratégie nationale bas carbone (SNBC). Pour atteindre ces objectifs, la collectivité ambitionne, en prenant en compte l'apport de population et en comparaison des chiffres de 2014 :

-
- 5 Les NOx jouent un rôle dans la dégradation de la qualité de l'air et contribuent à l'effet de serre, responsable du dérèglement climatique
 - 6 A noter que l'objectif de qualité n'est pas respecté non plus sur le département du Tarn en ce qui concerne l'ozone, polluant atmosphérique hors de la réglementation du PCAET.
 - 7 Le rapport environnemental indique, sans préciser de date, que 51 % des masses d'eau « cours d'eau » du bassin Agout ne sont pas en bon état, en particulier aux abords du Dadou, et que les eaux souterraines sont globalement dégradées (mauvais état lié aux nitrates et aux pesticides).

- de diminuer la consommation d'énergie de 32 % en 2030 et 59 % d'ici 2050, principalement dans les transports (- 76 %), mais aussi le secteur résidentiel (- 56 %), le tertiaire (- 48 %), l'industrie (- 46 %) et l'agriculture (- 14 %);
- de diminuer les émissions de GES de 58 % en 2030, et de 82 % en 2050 grâce à la baisse des consommations énergétiques et la quasi-disparition de l'énergie carbonée, avec une diminution des émissions non énergétiques particulièrement marquée dans l'agriculture (- 75 %)
- de porter la part d'EnRr dans la consommation d'énergie finale à 100 % en 2050 : 213 GWh supplémentaires devraient être produits en 2030 par rapport à 2014, et 852 GWh en 2050. Ces productions supplémentaires proviendraient principalement du développement de filières existantes (solaire photovoltaïque et thermique, biogaz...) mais aussi du développement de nouvelles filières (géothermie...).

Le territoire entend prendre un virage important en faveur de la transition énergétique. Il a défini pour cela cinq axes stratégiques prioritaires pour les six prochaines années, déclinés en treize axes qui structurent le programme d'actions.

Coordonner et mobiliser les forces du territoire et les partenaires socio-économiques	Piloter et suivre le plan climat
	Faire connaître le plan climat et animer un réseau local d'acteurs engagés
	Parvenir à une cohérence et coopération inter EPCI
Promouvoir la sobriété et améliorer la performance énergétique et climatique des bâtiments	Améliorer la qualité et la performance de l'habitat privé et social
	Rénover le parc de bâtiments anciens et publics, d'activités et les équipements
	Intégrer les enjeux énergie/bâtiment dans les documents d'urbanisme
Développer une mobilité durable	Développer des infrastructures et une offre alternative de mobilité (objectif 1 PMR)
	Favoriser des nouvelles pratiques de mobilités partagées
	Développer la culture de la mobilité durable sur le territoire
Développer les énergies renouvelables	Améliorer la connaissance du potentiel d'énergies renouvelables, diversifier et structurer les modèles de développement
	Développer des projets de production photovoltaïque
	Valoriser le potentiel biomasse du territoire (biogaz, bois)
Préserver et valoriser les espaces et ressources pour la qualité de vie des habitants	Intégrer les notions de vulnérabilité et d'adaptation au changement climatique dans l'aménagement et les activités du territoire
	Préserver les écosystèmes naturels et les continuités écologiques
	Poursuivre la transition agricole du territoire AO10 : développer l'économie circulaire

Tableau des axes stratégiques et opérationnels, issu du document 6.Stratégie

3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRaE

Sur un territoire marqué par une attractivité démographique, un étalement urbain important associé à de fortes habitudes de déplacements motorisés, des problématiques de vulnérabilité notamment liées à la ressource en eau,..., la MRaE estime que les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte par le plan climat air énergie territorial sont :

- la réduction des émissions de gaz à effet de serre et des consommations énergétiques, principalement dans le secteur bâti et les déplacements;

- le développement des énergies renouvelables et de récupération, en veillant à préserver les enjeux naturalistes et paysagers du territoire;
- l'adaptation au changement climatique et la limitation de ses effets, en anticipant en priorité la problématique de la gestion de la ressource en eau.

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

4.1 Qualité du contenu du dossier et des informations présentées

Le dossier de PCAET repose sur un portrait du territoire ancien, avec des données datant pour la plupart de 2014 et 2015, voire même 2012 pour la consommation d'espace et la séquestration carbone. La consommation d'espace est pourtant une donnée qui évolue fortement sur le territoire en lien avec la proximité de la métropole toulousaine et la pression démographique. La consommation d'espace d'il y a dix ans est analysée à partir de l'outil « *Corine Land Cover* », précise à une échelle de 25 ha et de ce fait peu adaptée aux consommations d'espace des territoires ruraux. la MRAe rappelle que ces données sont disponibles gratuitement sur de nombreux sites internet comme celui de la DREAL Occitanie avec des données jusqu'à 2018⁸ ; d'autres approches plus précises de la consommation d'espace, issues des fichiers fonciers, sont également disponibles sur ce site ainsi que sur celui mis en place dans le cadre de l'observatoire national de l'artificialisation⁹.

L'état initial de l'environnement est basé sur une analyse documentaire principalement issue du rapport environnemental du SCoT, lui-même adopté en 2009, pour l'analyse du patrimoine naturel, de la biodiversité et des ressources naturelles : sur ces sujets, les analyses reposent donc sur des données antérieures à 2009.

Les documents comportent de nombreuses erreurs et contradictions.

Le rapport environnemental indique alternativement que le territoire de l'agglomération Gaillac-Graulhet n'est pas encore doté d'un SCoT, puis indique avoir utilisé les données de l'état initial du SCoT du Pays du Vignoble Gaillacois, Bastides et Val Dadou (rapport environnemental p.27), pour évoquer plus loin le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT du Grand Pic Saint-Loup (rapport environnemental p.62) qui ne concerne nullement le territoire ni les territoires limitrophes.

De nombreux tableaux et illustrations présentent des données non datées¹⁰ ; lorsqu'elles sont datées, les dates diffèrent selon les documents ou dans un même document¹¹.

Le diagnostic, très évasif sur de nombreux sujets clés susceptibles de fort impact sur les enjeux air-climat-énergie, ne permet pas d'identifier les actions concrètes qui pourraient être les plus efficaces.

La MRAe relève que de nombreuses démarches ayant des incidences sur les thématiques air-énergie-climat ont été précédemment engagées sur le territoire : plan climat énergie territorial (PCET) adopté par le département du Tarn le 21 juin 2012, réalisé sur une partie du territoire intercommunal en 2015, et démarche « *TEPcv* » qui a donné l'occasion au territoire de réaliser de nombreuses actions en termes de transition énergétique et écologique dont notamment l'élaboration d'un plan de mobilité en 2019 suivi d'un plan vélo, une étude de potentiel de développement des énergies renouvelables, une étude de potentiel de densification urbaine, une étude par la chambre d'agriculture du Tarn sur l'agriculture durable, une étude thermique et audit énergétique, un cadastre solaire, l'aide à la rénovation de bâtiments (dispositif RENOVAM), des actions sur la mobilité (aire de covoiturage, transport à la demande, mise à disposition de vélos électriques, télétravail, deux espaces de coworking,...). La collectivité a été également lauréate de l'appel à projets « *plan alimentaire territorial* » en 2021.

8 https://www.picto-occitanie.fr/geoclip/#c=indicator&i=n03_occ_sols_corine.surf_artificiel_part&s=2012&t=A01&view=map1

9 <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/>

10 Par exemple, diagnostic consommations énergétiques p.11, p.15, p.17, p.23, p.30, p.31, ...

11 Par exemple, les consommations énergétiques et émissions de gaz à effet de serre sont établies en 2015 dans le diagnostic, mais c'est l'année 2014 qui constitue l'année de référence, au regard de laquelle seront mesurés les objectifs de réduction, dans le document stratégique. La production globale d'EnRr est estimée dans le diagnostic tantôt en 2015, 2016, 2017 ou 2019 mais c'est 2014 qui constitue l'année de référence de la production EnRr dans la stratégie.

Certaines actions du plan d'action découlent directement de ces démarches. Pour autant, il n'est jamais proposé de bilan, qui permettraient d'apprécier le niveau d'atteinte des ambitions fixées, ainsi que d'éventuels freins ou leviers qui mériteraient d'être pris en compte dans le PCAET.

Le diagnostic mentionne par exemple, dans les points forts du territoire, l'existence d'un service de transport à la demande mis en place par l'ancienne communauté de communes Tarn et Dadou. Un bilan économique et environnemental de ce type d'expérience aurait pu amener à juger de la pertinence des solutions mises en œuvre et de leur maintien, sous la même forme ou différemment en cas d'insuffisance. Dans une optique de décarbonation, il faut en effet éviter de mettre en place des offres qui seraient, par exemple en cas de remplissage insuffisant, plus émettrices qu'une utilisation de la voiture individuelle.

L'étude du potentiel EnRr, simplement visée, n'est pas utilisée pour localiser des secteurs précis et en faire une évaluation minimale des enjeux environnementaux, et si par exemple une priorisation sera faite sur les secteurs de friches ou d'anciennes carrières.

Dans le secteur du bâtiment, le diagnostic se fonde sur des données très générales, sans utiliser les données disponibles par exemple auprès des bailleurs sociaux sur le recensement des logements publics et privés les plus énergivores (classés E, F et G) ou auprès de l'ADEME sur les audits énergétiques. Un bilan du dispositif RENOVAM aurait aussi permis d'identifier les freins à sa réussite pour en améliorer la démarche.

Dans le domaine des transports, bien que le territoire soit traversé par des axes de déplacement importants (autoroute A68, mais aussi autres axes majeurs reliant Gaillac à Graulhet, à Montauban, à Albi et Toulouse) le diagnostic n'apporte pas d'information sur la part respective des déplacements locaux et de transit sur le bilan énergétique du territoire. Le transport des marchandises n'est pas évoqué. L'étude des trajets domicile-travail montre la place prépondérante de la voiture individuelle (69 % des actifs travaillant sur leur commune de résidence utilisent un véhicule individuel, ainsi que 96 % de ceux travaillant hors de leur commune) et l'explique, de manière très globale, par la faible densité du territoire, sans identifier de levier d'action spécifique et adapté : par exemple, conditions de desserte des zones d'activités, moyens de structurer l'urbanisation de manière à favoriser le report modal...

Le potentiel de réduction des émissions de GES et des consommations associés aux transports ne fait pas l'objet d'une analyse. Le potentiel de réduction est simplement calculé¹² à partir d'une déclinaison sur le territoire des objectifs contenus dans la SNBC, soit une réduction de 70 % des émissions de GES dues aux transports.

Les vulnérabilités du territoire au changement climatique sont précisément identifiées dans le diagnostic : incidences sur l'eau, les mouvements de terrains, les canicules et sécheresses, avec des tensions accrues sur la ressource en eau, une fragilisation possible des secteurs agricoles, touristiques, la production électrique, les réseaux, la santé... Mais aucun levier d'action n'est identifié.

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

À défaut de données précises et actualisées au plus près de la date d'adoption du PCAET, le diagnostic ne prépare pas non plus le futur suivi des effets de l'adoption du document.

La MRAe recommande d'actualiser le diagnostic afin de disposer d'un état des lieux fiable, à une date la plus proche possible de celle de l'adoption du PCAET.

Elle recommande de tirer parti dans le diagnostic des nombreuses démarches engagées antérieurement dans les domaines énergétiques et climatiques, en les examinant du point de vue des résultats pour proposer d'éventuelles évolutions.

Elle recommande aussi de préciser le contenu du diagnostic pour dégager des pistes d'actions et des potentialités adaptées, et aussi d'assurer le suivi des effets du PCAET sur l'environnement.

La stratégie affiche des objectifs vertueux issus d'une transposition sur le territoire des objectifs nationaux fixés par la stratégie nationale bas carbone (SNBC) adoptée en 2015¹³. La MRAe relève que la SNBC, qui constitue la feuille de route de l'État français pour lutter contre le changement climatique, a évolué depuis 2015. Révisée en mars 2020, elle a renforcé les objectifs édictés en 2015, et fixe désormais comme cap l'atteinte de la neutralité carbone en 2050 sur le territoire national, ce qui n'est pas pris en compte par le PCAET.

12 Diagnostic des consommations énergétiques et des émissions GES – B – Analyse du potentiel de réduction, p.54

13 Par exemple,

La stratégie de l'agglomération Gaillac-Graulhet décline, à partir des anciens objectifs nationaux, des objectifs chiffrés aux horizons 2021 (alors même que le PCAET ne peut pas être adopté avant 2022), 2026, 2030 et 2050. Les horizons 2030 et 2050 sont obligatoires, mais les dates intermédiaires ne correspondent pas à la durée du PCAET ni à son bilan à mi-parcours pourtant prévu par les textes.

Aucun élément ne permet de comprendre et de justifier ces chiffres, déconnectés des potentialités du territoire comme des actions que le PCAET met en place, et même, comme évoqué plus haut, parfois sans rapport avec les données du diagnostic.

Par exemple, le document « *cadre de dépôt* », qui contient les objectifs de la collectivité par secteur et à différentes échéances, fixe une trajectoire aux différentes échéances pour réduire les émissions de polluants atmosphériques. La réduction, particulièrement forte, attendue sur les émissions d'oxydes d'azote (NO_x) d'ici 2030 soit en huit années, dans tous les secteurs, ne s'accompagne pas d'actions à court terme dans le PCAET. Les NO_x sont issus notamment de la combustion de produits fossiles, issus des installations de chauffage domestique, des véhicules diesel et de certains procédés industriels comme la fabrication d'engrais, mais le plan d'action ne comporte pas d'action spécifique et de court terme permettant de baisser ces émissions dans les 8 ans. Il est donc difficile de savoir comment ces objectifs ambitieux de réduction des émissions de polluants pourront être atteints.

La stratégie ambitionne aussi de placer le territoire de l'agglomération sur une trajectoire de « *territoire à énergie positive* » en 2050. Le document « *cadre de dépôt* » contenu dans la stratégie fixe ainsi les objectifs à atteindre en production d'EnRr (en MWh), par type de filière d'énergie et aux différentes échéances.

Mais les chiffres mentionnés comportent des erreurs d'échelle ou d'unité. Le total de la production d'EnRr en 2050 représenterait 876,5 MWh, soit 0,876 GWh, en incohérence avec le potentiel de 1 950 GWh identifié dans le diagnostic¹⁴.

Seuls les ordres de grandeurs de progressions prévues par type de filière énergétique peuvent donc être examinés. Or ce document prévoit de développer des types d'énergie comme l'éolien terrestre (de 0 à 50 MWh¹⁵), alors que celle-ci n'a pas été identifiée comme pertinente sur le territoire. Alors que le diagnostic a identifié des possibilités de développement pour le solaire thermodynamique ou la géothermie, la stratégie ne fixe aucun objectif d'accroissement de ces modes de production d'énergie. Il fixe des objectifs de développement à la production d'énergie hydraulique associés à de faibles gains de production. Or le développement de micro-centrales comporte des risques d'incidences sur l'environnement (rupture des continuités écologiques, modification de l'hydrologie et du linéaire des cours d'eau, des crues, effets cumulés liés à la multiplication de petits projets sur un même cours d'eau, vulnérabilité au changement climatique...) qui doivent être évalués au regard du faible gain énergétique escompté ainsi que de la vulnérabilité de la production hydraulique au changement climatique.

Le principal mode de production d'EnRr repose sur le solaire photovoltaïque, dont la production doit être multipliée par trois d'ici 2030. Cette échéance est très proche de l'échéance de celle du PCAET (2022-2028) sans que les moyens d'accélérer la mise en place de ces installations n'aient été définis. Les secteurs de développement n'ont pas été localisés dans le diagnostic, ni analysés d'un point de vue de leurs incidences et donc de leur faisabilité. Les quatre actions prévues pour développer ce mode de production (9 : « *communiquer sur les solutions PV et les réalisations sur le territoire* » ; 10 : « *inciter les habitants, les entreprises à s'équiper en toiture PV* » ; 11 : « *développer les projets PV sur toiture publique* » ; et 12 : « *travailler sur l'écosystème d'acteurs PV du territoire* ») ne comportent pas d'action de nature à massifier dans les délais annoncés ce type de production énergétique.

La MRAe recommande de produire une stratégie reposant sur des objectifs quantitatifs et qualitatifs, justifiés par rapport aux enjeux et caractéristiques du territoire, sur la base de chiffres consolidés,

14 Les informations présentes dans d'autres documents ne permettent pas de clarifier ces données et objectifs, Par exemple dans le résumé non technique, la production d'EnRr est annoncée à 1 268 GWh en 2050 contre un potentiel de 1950 GWh mais la consommation d'énergie totale passerait en même temps de 1807 à 748 GWh ; le ratio de production EnRr atteindrait alors 170 % des consommations.

15 Sur la base d'une capacité de 3 MW pour une éolienne de 125 m de hauteur en bout de pôle, une éolienne qui fonctionnerait de manière optimale produirait 6 GWh an. Le « *petit éolien* » ou *éolien domestique* (hauteur de 5 à 20 m) identifié comme seul possible sur le territoire (en théorie, sans analyse environnementale), a une puissance jusqu'à 36 kW et peut produire entre 0,4 et 15 kWh/ jour.

cohérents par rapport aux possibilités de la collectivité et des acteurs mobilisés, ainsi que par rapport aux moyens mobilisables.

Le programme d'actions comporte 36 actions qui marquent la volonté de la communauté d'agglomération d'agir dans le sens de la transition énergétique et climatique, en regroupant des actions déjà engagées et celles à renforcer ou mettre en place.

Globalement peu précis, le programme comporte des actions générales s'inscrivant dans les évolutions nationales attendues (favoriser l'économie circulaire, réduire l'artificialisation des sols...) ou la gestion quotidienne (rénover et maîtriser la consommation d'éclairage public). Nombre d'actions sont déjà réalisées ou en cours. S'il est normal de reprendre dans le PCAET ce qui fonctionne déjà (en notant toutefois qu'en l'absence de bilan, c'est difficile à affirmer), la plus-value des actions nouvelles n'est pas justifiée. Les actions nouvelles semblent peu opérationnelles, avec beaucoup d'études à mener, d'opportunités à analyser, de faisabilités à explorer... et ne sont pas dotées d'objectifs chiffrés (action 24 sur le plan vélo territorial par exemple). Aucune précision méthodologique ou de contenu ne permet de garantir la portée des actions prévues, par exemple pour la fiche 23 « *Intégrer la dimension mobilité dans les documents d'urbanisme* », qui se traduit en 3 points :

- intégrer des emplacements réservés dans le PLUi pour créer des liaisons douces, sans indiquer combien, dans quels types de secteurs les privilégier, si cela concerne uniquement les projets ou aussi l'existant...
- prévoir des stationnements vélo dans les aménagements et projets nouveaux ;
- renforcer ou prévoir l'interconnexion des quartiers avec les pôles principaux de transport en commun. Demander aux documents d'urbanisme de conditionner le développement urbain aux possibilités de raccordement aux pôles de transports en commun aurait pu notamment renforcer cette sous-action.

La MRAe relève que le plan d'actions manque globalement de réponse concrète aux problématiques du territoire soulevées dans le diagnostic. Ainsi en matière de santé, alors que le diagnostic relève que « *la santé des personnes a été retenue comme la plus importante vulnérabilité des secteurs et domaines du territoire, avec une forte exposition à la hausse des températures et aux inondations* », le plan d'actions n'évoque pas ces objectifs. Le contenu de la fiche 16 par exemple, qui vise à intégrer les enjeux climat et adaptation dans l'aménagement urbain, demande de « *promouvoir la végétalisation urbaine* », sans élément concret. Une telle action aurait pu prévoir de créer des îlots de fraîcheur, de désimperméabiliser ou désartificialiser en fixant éventuellement des objectifs, de développer des espaces de nature en ville y compris sur l'existant, etc.

Le territoire comporte une forte sensibilité aux effets du changement climatique sur la ressource en eau. La fiche 15 prévue dans le plan d'actions reste limitée et peu concrète face à un tel enjeu, en prévoyant des actions de réflexion, d'étude et de sensibilisation visant à économiser l'eau sans élément concret. Des actions plus opérationnelles sont attendues dans ce type de document, accompagnées d'une évaluation de leurs effets sur l'environnement.

La MRAe estime que l'atteinte des objectifs du plan est également liée à l'implication de l'ensemble des acteurs du territoire, alors qu'ils ne s'engagent pas ici sur des trajectoires claires, la mobilisation des acteurs faisant partie des actions prévues par le plan donc à plus long terme.

La MRAe recommande de préciser le contenu des actions prévues, en vue d'en définir les conditions de mise en œuvre et les objectifs quantitatifs poursuivis par secteur. Elle recommande de renforcer l'opérationnalité du plan d'actions en précisant les coûts à la charge de la collectivité ou d'autres acteurs.

4.2 Qualité de la démarche d'évaluation environnementale du PCAET

L'évaluation environnementale d'un PCAET a pour intérêt principal de démontrer que les actions prévues permettent d'atteindre les objectifs adoptés pour le territoire en cohérence avec les objectifs nationaux, tout en vérifiant qu'elles prennent en compte les enjeux environnementaux pertinents et leurs éventuelles interactions. En l'espèce l'évaluation environnementale, très théorique, n'a pas joué son rôle et n'a pas été utilisée pour construire le PCAET.

L'analyse des incidences repose sur une méthode exposée dans le rapport environnemental (p.85. et ss), qui s'attache à mesurer quantitativement l'incidence prévisible, positive ou négative, de chaque axe du PCAET. La notation obtenue est pondérée en fonction du niveau d'action dont le PCAET dispose : par exemple, le PCAET considère qu'il dispose de forts leviers en matière énergétique, moins en matière de lutte contre le bruit. La note est également pondérée en fonction de la certitude de l'impact de l'action, certains impacts positifs étant par exemple conditionnés à un portage politique ou à un changement de comportement. Le rapport environnemental explique les difficultés de cet exercice d'évaluation des incidences qui sont incertaines (dépendant d'autres politiques publiques ou documents), imprécises (les projets n'étant pas précisément définis à ce stade) et difficilement imputables au seul PCAET.

La MRAe estime qu'il appartient pourtant à l'évaluation environnementale de quantifier, même par de simples ordres de grandeur, les résultats qui peuvent être attendus des programmes d'actions, en chiffrant par exemple l'apport du PCAET en comparaison de la baisse tendancielle des consommations énergétiques, estimée dans le dossier à 4,9 % en 2030 par rapport à 2015, et à 7,7 % en 2050. Dans une logique itérative, cette démarche devrait conduire à améliorer le contenu du programme d'actions, à le renforcer pour le porter au niveau des objectifs stratégiques, ou à réévaluer certains objectifs pour les rendre plus réalistes au regard du territoire.

Ici l'évaluation environnementale affirme, sans le démontrer, que le scénario volontariste choisi par la collectivité place le territoire sur une trajectoire très vertueuse, l'amenant par exemple à réduire sa consommation énergétique finale de 59 % à horizon 2050. Aucun élément chiffré ne vient expliciter de quelle manière, par exemple, l'évolution de la population a été prise en compte dans cette trajectoire, combien de bâtiments à rénover sont prévus pour combien d'énergie économisée...

Or l'atteinte de ces objectifs ne peut pas découler de leur seule affirmation. Dans le présent dossier, rien ne permet d'affirmer que le territoire se place sur la trajectoire souhaitée.

Par ailleurs le dossier de PCAET ne prend pas suffisamment en compte les enjeux environnementaux :

- d'une part, car les incidences sur l'environnement d'actions et choix stratégiques du PCAET ne sont pas analysées. Par exemple le développement des énergies renouvelables choisies pour le territoire de Gaillac-Graulhet n'est pas évalué « *dans la mesure où les projets déployés se situeraient sur des toitures, en zone urbanisée* »¹⁶ ; il en va de même de nombreuses actions non localisées du fait du manque de précision du dossier. Or la stratégie territoriale prévoit de multiplier par quatre le photovoltaïque au sol entre 2021¹⁷ et 2050, de développer la géothermie, de développer la production d'énergie hydroélectrique... Ces filières d'EnRr, susceptibles de fortes incidences sur l'environnement, auraient dû être analysées dans l'évaluation environnementale, conduisant à requestionner les choix et les décliner dans le cadre d'une démarche « ERC », visant par exemple à s'assurer que les captages verticaux sur la nappe phréatique dans le cadre de la géothermie n'impactent pas la ressource en eau potable sur un plan qualitatif et quantitatif. Faute d'analyse, les risques d'incidences sur l'environnement ne font pas l'objet de mesures tendant à éviter, réduire ou compenser (ERC) ces incidences.
- d'autre part, parce que les nombreuses recommandations contenues dans l'évaluation environnementale tendant à rendre le plan d'action plus opérationnel ou éviter et réduire les incidences négatives de ces actions ne sont pas reprises dans les fiches actions, au risque de n'être pas suivies d'effet. Il en est ainsi de la recommandation tendant à imposer que les installations de compostage et les projets d'aménagements de parkings-relais fassent l'objet d'une intégration paysagère ou soient placées dans des sites présentant des enjeux réduits, ou de la recommandation tendant à accompagner la rénovation énergétique du patrimoine dans les centres anciens par des solutions concrètes définies dans un cahier de recommandation, afin de guider la rénovation dans le respect du style architectural local avec des procédés constructifs traditionnels.

Le rapport environnemental relève que le PCAET n'a pas vraiment appréhendé les enjeux de l'adaptation aux effets du changement climatique, qui aurait dû être un sujet majeur au regard des vulnérabilités du territoire. En matière de disponibilité de la ressource en eau par exemple, les tensions existantes fragilisent les milieux économiques et agricoles, et risquent de s'aggraver dans un contexte de changement climatique. Le PCAET consacre une action (n°15) à l'instauration d'une approche transversale de la gestion de l'eau, sans méthodologie

16 Rapport environnemental, p.103 et ss : évaluation de l'orientation 2 : développer les énergies renouvelables.

17 Stratégie territoriale, cadre de dépôt, chiffres de production de la filière EnRr, par type de filière.

concrète, de type tarification incitative, promotion de systèmes économes en eau, gestion des eaux de pluie à la parcelle... Aucun bilan de l'existant ni objectif en termes de quantité d'eau à économiser n'est associé à cette action dont le coût n'est pas chiffré et dont le financement reste à rechercher auprès de la Région. ...

La MRAe recommande de compléter la démarche d'évaluation des incidences afin d'identifier les points d'attention pertinents dans la mise en œuvre des actions. Elle recommande d'intégrer dans les fiches du programme d'actions l'ensemble des recommandations et mesures « éviter-réduire-compenser » issues du rapport environnemental.

Elle recommande de compléter le rapport environnemental par une quantification de la contribution attendue des actions aux objectifs stratégiques définis par secteur (baisse d'émissions de gaz à effet de serre, de consommation d'énergie, d'émissions de polluants...) aux échéances du PCAET.

Le dispositif de suivi prévu dans le cadre de l'art. R.122-20 du code de l'environnement doit permettre « de vérifier, après l'adoption du plan, (...), la correcte appréciation des effets défavorables identifiés (...) et le caractère adéquat des mesures prises (...), pour identifier, après l'adoption du plan, (...), à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et permettre, si nécessaire, l'intervention de mesures appropriées ». Le suivi environnemental du PCAET de Gaillac-Graulhet comporte une trentaine d'indicateurs dont l'origine et la fréquence ne sont pas renseignés. Aucun indicateur n'est doté d'état initial et d'année de référence permettant de le comparer dans le temps, ni d'objectif permettant de déclencher d'éventuelles mesures correctrices. Le suivi d'éventuelles conséquences environnementales, vague et peu pertinent, parfois même difficile à comprendre, ne permet pas d'identifier et de suivre les problématiques spécifiques au territoire comme les indicateurs de « *surface de la trame verte et bleue potentielle* » ou encore de « *degré de morcellement des forêts et des terrains boisés* ».

En conclusion, la MRAe estime que l'évaluation environnementale présente des lacunes importantes, qui ne permettent pas de comprendre les incidences du projet de PCAET, ni de montrer que le territoire se place sur une trajectoire attendue et maîtrisée de transition énergétique, au regard de ses capacités. Ces lacunes ne permettent pas non plus d'identifier d'éventuelles mesures d'évitement ou de réduction des incidences sur l'environnement de la mise en œuvre du plan d'action.

La MRAe recommande au maître d'ouvrage de saisir de nouveau la MRAe sur la base d'un dossier modifié et d'une évaluation environnementale complétée, avant présentation du projet de PCAET au public.