



**Autorité environnementale**

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale  
sur le plan climat-air-énergie (PCAET) du Pays  
de Nay (64-65)**

**n°Ae : 2023-009**

Avis délibéré n° 2023-009 adopté lors de la séance du 20 avril 2023

# Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae<sup>1</sup> s'est réunie le 20 avril 2023, en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le plan climat-air-énergie territorial (PCAET) de la communauté de communes interrégionale du Pays de Nay (64 et 65).

*Ont délibéré collégalement : Hugues Ayphassorho, Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Karine Brulé, Marc Clément, Virginie Dumoulin, Bertrand Galtier, Louis Hubert, Christine Jean, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Jean-Michel Nataf, Alby Schmitt, Véronique Wormser.*

*En application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae, 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.*

*Étaient absents : Barbara Bour-Desprez, Serge Muller*

\* \*

*L'Ae a été saisie pour avis par le président de la communauté de communes interrégionale du Pays de Nay, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 1<sup>er</sup> février 2023.*

*Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.*

*Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 20 février 2023 :*

- *le ministre chargé de la santé, qui a transmis une contribution en date du 27 mars 2023 ;*
- *les préfets de département des Pyrénées-Atlantiques et des Hautes-Pyrénées.*

*Sur le rapport de Hugues Ayphassorho et de Bertrand Galtier, qui ont échangé en visioconférence avec les représentants de l'intercommunalité le 5 avril 2023, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.*

**Pour chaque plan ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.**

**Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.**

**Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.**

**Le présent avis est publié sur le site de l'Ae. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.**

<sup>1</sup> Formation d'autorité environnementale de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD)

# Synthèse de l'avis

La communauté de communes interrégionale du Pays de Nay (CCPN) a entrepris l'élaboration de son premier plan climat-air-énergie territorial (PCAET) en 2017. Le territoire est caractérisé par une consommation énergétique et des émissions de gaz à effet de serre légèrement inférieures aux moyennes des deux départements des Pyrénées-Atlantiques (Nouvelle-Aquitaine) et des Hautes-Pyrénées (Occitanie) comme des deux régions. Les secteurs les plus consommateurs d'énergie sont le transport routier et le résidentiel. L'agriculture est le principal émetteur de gaz à effet de serre.

La stratégie territoriale a pour objectif, pour atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050, de diminuer de 42,3 % la consommation énergétique par rapport à 2023, de diminuer de 57,5 % les émissions de gaz à effet de serre sur la même période, et de quadrupler la production d'énergies renouvelables. Elle ne fixe pas d'objectifs pour les polluants atmosphériques.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux sont :

- la réduction des consommations énergétiques, le développement des énergies renouvelables (EnR), l'augmentation des puits de carbone et la diminution des émissions des gaz à effet de serre pour atténuer le changement climatique,
- la qualité de l'air et la santé des habitants,
- la prise en compte des risques liés au changement climatique,
- la préservation des espaces naturels et la maîtrise de l'artificialisation.

La collectivité se montre volontariste pour animer la mise en œuvre du PCAET. L'élaboration du PCAET a été l'occasion de créer, sur le territoire, une dynamique nouvelle de mobilisation autour des thèmes du climat, de l'énergie et de la biodiversité.

Pour autant, le PCAET a été bâti à partir de données en grande partie obsolètes, ce qui porte atteinte à la robustesse de ses projections.

Les mesures du plan d'action sont souvent pertinentes dans leurs intentions mais peu opérationnelles et peu précises dans leurs modalités et ne permettront pas d'atteindre la neutralité carbone en 2050. Peu de propositions concernent ce qui pourrait être repris par les documents d'urbanisme, alors qu'ils constituent un outil puissant des collectivités composant la CCPN.

Pour atteindre les objectifs fixés en matière d'EnR, le PCAET table sur un développement significatif de la méthanisation et sur la mobilisation, à son niveau maximum, d'un potentiel de bois-énergie alimenté par de grandes surfaces forestières. *A contrario*, cette même richesse forestière est appelée à contribuer à la neutralité carbone par le biais de la séquestration.

Le dossier ne répond pas aux interrogations que suscite cette stratégie : la biomasse du territoire peut-elle être exploitée au niveau envisagé à la fois pour la séquestration de carbone et la production de bois-énergie ? Quels seront les effets environnementaux, notamment en termes de pollution atmosphérique et de biodiversité, d'une telle mobilisation ? Le potentiel hydroélectrique pourra-t-il se maintenir si les ressources en eau diminuent sous l'effet du changement climatique ?

Les recommandations de l'Ae invitent le maître d'ouvrage à traiter ces points. Elles portent également sur la qualité des données, la transcription des mesures du PCAET dans les documents d'urbanisme, le dispositif de suivi, ou encore la dimension opérationnelle des actions envisagées.

L'ensemble des observations et recommandations de l'Ae est présenté dans l'avis détaillé.

# Avis détaillé

## 1 Contexte, présentation du PCAET et enjeux environnementaux

### 1.1 Contexte

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015 a modernisé le dispositif des anciens plans climat-énergie territoriaux par la mise en place des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET). Le PCAET est prévu à l'article L. 229-26 du code de l'environnement et son contenu est défini aux articles R. 229-51 à R. 229-56 du même code. Les objectifs stratégiques et opérationnels des PCAET portent sur les domaines suivants :

- la réduction des émissions de gaz à effet de serre,
- le renforcement du stockage de carbone sur le territoire, notamment dans la végétation, les sols et les bâtiments,
- la maîtrise de la consommation d'énergie finale,
- la production et la consommation des énergies renouvelables (EnR), la valorisation des potentiels d'énergies de récupération et de stockage<sup>2</sup>,
- la livraison d'EnR et de récupération par les réseaux de chaleur,
- les productions biosourcées à usages autres qu'alimentaire,
- la réduction des émissions de polluants atmosphériques et de leur concentration,
- l'évolution coordonnée des réseaux énergétiques,
- l'adaptation au changement climatique.

Les PCAET comprennent un diagnostic, une stratégie territoriale, un programme d'actions et un dispositif de suivi et d'évaluation.

Les PCAET sont mis à jour tous les six ans. Ils décrivent les modalités d'articulation de leurs objectifs avec ceux des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet).

Le présent avis porte sur le PCAET élaboré par la communauté de communes interrégionale du Pays de Nay (64 et 65). Sont analysées à ce titre la qualité du rapport d'évaluation environnementale et la prise en compte des enjeux environnementaux. Le dossier sur lequel est consultée l'Ae comprend les éléments requis par l'article R. 229-51 du code de l'environnement relatif au contenu d'un PCAET.

### 1.2 Présentation du PCAET et de son mode d'élaboration

La communauté de communes du Pays de Nay (CCPN), créée le 1<sup>er</sup> janvier 2000, s'étend sur 324 km<sup>2</sup> et comprend 27 communes des Pyrénées-Atlantiques, et deux communes des Hautes-Pyrénées (Arbéost et Ferrières). Les principales villes sont Nay (3 300 habitants), Bordes (2 800 habitants), et Coarraze (2 100 habitants).

---

<sup>2</sup> L'arrêté du 4 août 2016 relatif au plan climat-air-énergie territorial précise qu'il s'agit des objectifs de production et de consommation au niveau du territoire.

La population comptait environ 28 800 habitants en 2019, soit une densité de 88 hab/km<sup>2</sup>, avec une forte variabilité entre le pôle urbain de Nay (220 hab/km<sup>2</sup>), en croissance démographique, et le sud montagneux (35 hab/km<sup>2</sup>), où la démographie est moins soutenue, voire décroissante.

On dénombre 2 300 entreprises et 635 exploitations agricoles. L'usine Safran Helicopter Engines, avec 2 500 salariés, est un employeur majeur du territoire.

Sur 13 160 logements comptabilisés en 2015, 87 % sont des résidences principales. 40 % ont été construits avant 1970. Il s'agit à 87 % de maisons individuelles.

Les zones urbanisées et principales voies routières sont situées au nord, à proximité de l'agglomération de Pau, et à une trentaine de minutes de l'autoroute A64 reliant Bayonne à Toulouse. Le territoire est desservi par le réseau grandes lignes de la SNCF et le réseau TER. Les déplacements de courte distance y sont importants, du fait de la proximité de Pau et de la présence de l'usine Safran.

La démarche d'élaboration de ce premier PCAET du pays de Nay a été initiée le 30 octobre 2017 par délibération de la collectivité.

### 1.2.1 Diagnostic

Le diagnostic s'appuie essentiellement sur des données anciennes, de 2012 à 2015, alors que des références plus récentes sont disponibles pour de nombreux domaines (par exemple : données Insee 2019). Cela s'explique notamment par les difficultés du processus d'élaboration, qui a été interrompu deux fois, d'abord pour remédier à l'insuffisance de l'outil de production de certaines données, puis du fait du renouvellement des équipes municipales. La crise sanitaire a également perturbé l'exercice. Certaines données ont fait l'objet d'une actualisation en 2019, mais la base initiale de données est restée la référence de nombreuses analyses malgré son obsolescence.

#### Consommations énergétiques et émissions de gaz à effet de serre (GES)

En 2014, la consommation d'énergie finale<sup>3</sup> était de 652 GWh, soit environ 23 MWh par an et par habitant, un chiffre inférieur aux moyennes régionales, et nationale (32 MWh/hab/an) de l'époque.

Les émissions de gaz à effet de serre (GES) sont estimées en 2014 à 192 500 teqCO<sub>2</sub><sup>4</sup>, soit 6,9 teqCO<sub>2</sub>/hab/an, un niveau intermédiaire entre la moyenne nationale (6,6 teqCO<sub>2</sub>/hab/an), et la moyenne dans les Pyrénées-Atlantiques (7,4 teqCO<sub>2</sub>/hab/an en 2016).

Les références aux objectifs européens ou nationaux sont inappropriées. Ainsi est repris un objectif européen de « réduire de 20 % les émissions de GES pour 2020 », périmé puisque l'horizon cible est dépassé. De même est évoquée « l'atteinte du facteur 4 à l'horizon 2050 », alors que l'objectif de la stratégie nationale bas carbone en vigueur (SNBC2) sont la neutralité carbone nette en 2050 et la division au moins par six des émissions entre 1990 et 2050. Si le document stratégique corrige ces

---

<sup>3</sup> Consommation d'énergie finale : consommation d'énergie à toutes fins autres que la transformation, le transport, la distribution et le stockage d'énergie et hors utilisation comme matière première ou pour certaines propriétés physiques. L'énergie finale est l'énergie livrée au consommateur pour sa consommation finale (essence à la pompe, électricité au foyer, gaz pour chauffer une serre...)

<sup>4</sup> Tonne équivalent CO<sub>2</sub> : Indice introduit par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec) pour permettre de comparer l'impact que les différents gaz à effet de serre (GES) ont sur l'environnement.

inexactitudes, il reste que l'intérêt du diagnostic est limité par l'obsolescence des données et certaines disparités avec d'autres documents du PCAET.

***L'Ae recommande de mettre à jour et les données et références du PCAET et de les harmoniser entre les différents documents.***



Figure n° 1 : Territoire de la communauté de communes interrégionale du Pays de Nay (source : dossier)

### Les EnR

Le dossier tire l'essentiel de ses analyses de données de 2012. À cette date, déjà ancienne, la production d'EnR est de 45,7 GWh, soit la couverture de 7 % de la consommation du territoire.

Le diagnostic introduit par ailleurs des données de 2019 qui font état d'une production d'EnR à partir des ressources du territoire de 143 GWh, une valeur supérieure au potentiel de 120,2 GWh (45,7, production en 2012 +74,5, potentiel d'accroissement) établi par le dossier pour 2030. En 2019, la production d'EnR représente 24 % de la consommation énergétique du territoire. Les EnR

proviennent du bois (52 %), de l'hydroélectricité (34 %), des pompes à chaleur (10 %) et du solaire (3 %). Pour l'Ae, l'écart avec les données de l'année 2012 devrait être expliqué.

***L'Ae recommande d'actualiser l'estimation du potentiel d'EnR à l'horizon 2030 en prenant en compte des données de 2019 fiabilisées ou plus récentes.***

#### La séquestration du carbone

Le diagnostic fournit une estimation du carbone séquestré par les usages des sols en exploitant les données d'occupation du sol Corine Land Cover. La quantité de carbone est estimée à 11,8 M teqCO<sub>2</sub>, dont 7 dans les forêts, 2,4 dans les prairies permanentes et 1,8 dans les autres cultures.

À partir de l'évolution de l'occupation des sols entre 2006 et 2012, en ne tenant pas compte du stockage dans les produits bois et du changement d'usage des sols jugés marginaux à cette échelle de temps réduite, la séquestration annuelle est évaluée à 69 000 tonnes de CO<sub>2</sub>, en quasi-totalité grâce à la forêt, soit 36 % des émissions de gaz à effet de serre d'origine anthropique, hors consommation de biens (pour rappel, 192 500 teqCO<sub>2</sub>/an).

#### Les polluants atmosphériques

Les données exploitées pour l'étude de la pollution atmosphérique datent de 2014. Il n'y a pas d'analyse de l'évolution des polluants entre différentes années. De plus, il n'existe pas de stations de mesure sur le pays de Nay, les plus proches étant situées à Pau.

La qualité de l'air est évaluée comme « bonne », par Atmo Nouvelle-Aquitaine, en 2011 (indices bons à très bons 71 % de l'année, moyens 23 % du temps, et médiocres durant 24 jours, du fait d'une pollution par l'ozone l'été). La date de cette évaluation est trop ancienne pour pouvoir donner davantage qu'une indication.

Les concentrations ne sont données qu'à l'échelle de la région Nouvelle-Aquitaine. Il est indiqué que la région n'a pas connu de dépassement du seuil de 40 µg/m<sup>3</sup> pour le NO<sub>2</sub><sup>5</sup>. Les interlocuteurs rencontrés considèrent qu'il n'y a pas, actuellement, d'enjeu de pollution de l'air sur le territoire. Toutefois l'Ae constate que les données de concentration sont incomplètes ou peu représentatives du contexte du pays de Nay, ce qui ne permet pas d'attester de l'absence d'enjeux. Les objectifs préconisés par l'organisation mondiale de la santé (OMS), actualisés en 2021, ne sont pas cités en tant que tels alors qu'ils reflètent l'état de la connaissance en matière d'impact sur la santé humaine et devraient dès lors constituer la référence.

#### La vulnérabilité au changement climatique

Le diagnostic estime que les risques les plus importants en lien avec le changement climatique auxquels est exposé le territoire sont les inondations, puis les canicules, les sécheresses (et l'effet induit sur le phénomène de retrait/gonflement des argiles) et les pressions sur la ressource en eau.

### **1.2.2 Stratégie territoriale et plan d'action**

Le document de stratégie est organisé selon les chapitres suivants :

<sup>5</sup> C'est en réglementation française l'objectif de qualité et la valeur limite pour la protection de la santé humaine, en valeur annuelle et celui des lignes directrices de l'OMS en 2005 ; l'actualisation de ces lignes directrices en 2021 fait descendre cette valeur à 10 µg/m<sup>3</sup>.

- la neutralité carbone du territoire, la stratégie de compensation des émissions de GES,
- le développement des EnR et la sobriété énergétique,
- les émissions de polluants,
- l'adaptation à la vulnérabilité climatique,
- des objectifs sectoriels pour l'agriculture, le transport routier, le transport non routier, le résidentiel, le tertiaire, l'industrie (hors énergie), les déchets.

Il fixe des objectifs pour la sobriété énergétique et le développement des EnR, ainsi que pour les émissions de GES et la neutralité carbone du territoire.

Ces objectifs supposent que les consommations énergétiques de 2023 sont égales à celles de 2014, ce qui n'est pas le cas. Selon l'actualisation 2019 du diagnostic, elles sont passées de 652 GWh en 2014 à 585 GWh en 2019. En revanche, les références adoptées par la stratégie pour les émissions de gaz à effet de serre sont celles de 2019. Concernant la captation de carbone, les estimations sont fondées sur les données de 2012 et ne tiennent donc pas compte des évolutions très défavorables observées ces dernières années<sup>6</sup>. Comme indiqué par le Citepa dans son édition 2022 du rapport Secten : « *Depuis 2015 la diminution du puits [de carbone lié à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la forêt] s'est accélérée et il ne représente plus que 14 MteqCO<sub>2</sub> en 2020, principalement en lien avec l'effondrement du puits de carbone forestier* »<sup>7</sup>.

Il peut donc y avoir une incohérence entre les valeurs de référence prises pour les émissions et celles adoptées pour les consommations énergétiques. De plus, les chiffres relatifs aux EnR ne sont pas cohérents. Par exemple, le tableau présentant les objectifs indique une production de 45,7 GWh en 2023, mais les données 2019 rappelées dans le diagnostic et la stratégie font état d'une production de 143 GWh.

	2023	2029	2030	2050
Consommation finale (GWh)	631	570,5	560,4	358,6
Évolution par rapport à 2023 (%)	-	-12,8	-14,9	-42,3
Production d'EnR locales (GWh)	45,7	77,4	82,7	188,4
Rapport entre production locale d'ENR et consommation d'énergie (%)	7,2	13,6	14,8	52,5
Émissions de GES (teqCO <sub>2</sub> )	189 000	164 846	160 820	80 305
Évolution par rapport à 2023 (%)	-	-12,8	-14,9	-57,5
Capacité de séquestration annuelle du carbone (teqCO <sub>2</sub> )	69 974	73 721	74 346	86 836
Rapport entre la capacité de séquestration et le émissions de GES (%)	-	44,7	46,2	108,1

Tableau 1 : Objectifs de réduction de consommation d'énergie et d'émissions de GES, de développement des EnR et de séquestration de carbone (source : dossier)

***L'Ae recommande d'actualiser les objectifs quantitatifs de la stratégie en vérifiant et en prenant en compte les données de consommation énergétique, d'émissions et de captation de gaz à effet de serre et de production d'EnR les plus récentes possibles et cohérentes entre elles.***

<sup>6</sup> <https://www.citepa.org/fr/secten/>

<sup>7</sup> Ce rapport précise que « *Fortement à la hausse durant la période 1990–2005, le puits avait tendance à diminuer ces dernières années, passant d'environ -45 MteqCO<sub>2</sub> au milieu des années 2000 à environ -35 MteqCO<sub>2</sub> en 2015* » et que « *Cette dynamique peut s'expliquer par la hausse de la mortalité des arbres par l'effet couplé de sécheresses à répétition depuis 2015 et de crises sanitaires (dépérissement des arbres liés aux scolytes, chalarose, etc.); par un ralentissement de la croissance des peuplements, et [par] une hausse des prélèvements.* »

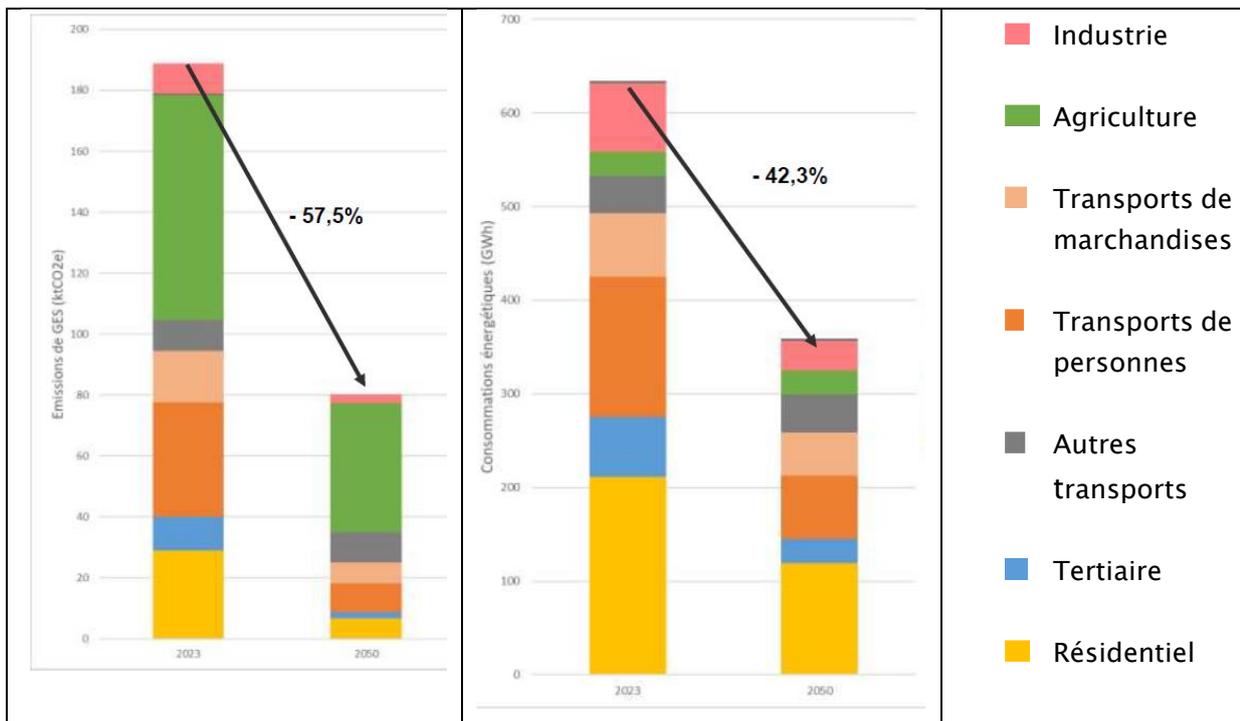


Figure 2 : Répartition sectorielle des diminutions d'émissions de GES et de consommations énergétiques entre 2023 et 2050 (source : dossier)

La neutralité carbone à l'horizon 2050 serait atteinte en combinant la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'augmentation de la séquestration annuelle de carbone qui passerait de 70 kteqCO<sub>2</sub> à 87 kteqCO<sub>2</sub>.

La stratégie présente une évolution des émissions de polluants entre 2023 et 2050, déclinée par secteurs, mais il ne s'agit pas d'objectifs. Au contraire, elle ne fait que « *supposer que la réduction des consommations (sobriété) engendre linéairement une baisse de polluants* », sans fixer d'objectif ni de mesures de réduction des émissions de polluants atmosphériques, *a fortiori* par type de polluants et alors que le dossier démontre que cette corrélation ne se vérifie pas pour le secteur agricole, peu énergivore mais source importante de polluants. En outre, les objectifs du plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (Prepa) sont établis pour l'horizon 2030. Des valeurs établies pour 2050 sont sujettes à caution.

Le plan d'action se décline en quatre axes et 23 actions<sup>8</sup> ; il est présenté en annexe.

De nombreuses actions prévoient une première phase d'études visant à préfigurer des projets opérationnels. Sur de nombreuses fiches, le budget et le calendrier prévisionnels, les moyens, les pilotes, les points d'étape ne sont pas renseignés. Les indicateurs cités dans les fiches-actions sont nombreux, quantitatifs mais non chiffrés à ce stade. Leur valeur initiale n'est pas indiquée. Il n'est pas certain que leur calcul soit aisé. Les objectifs chiffrés de chacune des actions sont peu informatifs puisqu'ils sont généralement présentés comme une « contribution » à un objectif plus large, (par exemple la diminution des émissions de GES), à un niveau qui n'est pas quantifié.

Le contenu du plan d'action est analysé de manière détaillée dans la section 3 du présent avis.

<sup>8</sup> Chaque action fait l'objet d'une fiche qui présente différentes rubriques : le contexte et les enjeux ; le descriptif ainsi que les vigilances environnementales ; les objectifs en termes opérationnels, d'adaptation au climat, d'émissions de GES ou de polluants ; d'énergie ; les cibles ; les pilotes et partenaires ; le budget et les financements mobilisables ; les indicateurs de suivi.

### ***1.3 Procédures relatives au PCAET***

Le PCAET est susceptible d'avoir des incidences sur l'environnement. À ce titre, en vertu du 10° de l'article R. 122-17 du code de l'environnement, il fait l'objet d'une évaluation environnementale réalisée dans les conditions prévues à l'article R. 122-20 du même code. Selon le 1° du IV de l'article R. 122-17, l'Ae est l'autorité environnementale compétente pour rendre un avis sur ce PCAET dont le périmètre excède les limites territoriales d'une région.

Étant susceptible d'affecter des sites Natura 2000<sup>9</sup>, son évaluation environnementale comprend une analyse des incidences à ce titre.

Le projet et son évaluation environnementale doivent faire l'objet d'une consultation publique et sont soumis pour avis aux préfets des régions et aux présidents des conseils régionaux de Nouvelle-Aquitaine et d'Occitanie. Alors que l'adoption d'un PCAET était réglementairement prévue avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019, le PCAET devrait être adopté par le conseil communautaire de la CCNP en 2023.

### ***1.4 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae***

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux de ce PCAET sont :

- la réduction des consommations énergétiques, le développement des EnR, l'augmentation des puits de carbone et la diminution des émissions des gaz à effet de serre pour atténuer le changement climatique,
- la qualité de l'air et la santé des habitants,
- la prise en compte des risques liés au changement climatique,
- la préservation des espaces naturels et la maîtrise de l'artificialisation.

## **2 Analyse de l'évaluation environnementale**

Le rapport d'évaluation environnementale est conforme, dans sa structure, au code de l'environnement.

### ***2.1 Articulation avec d'autres plans ou programmes***

#### **2.1.1 Orientations nationales et Srdet**

Le rapport d'évaluation environnementale liste les documents de planification des niveaux national, régional et local à respecter ou « prendre en compte »<sup>10</sup> : loi « Climat et résilience », loi « Énergie Climat », loi de transition énergétique pour la croissance Verte, SNBC, et avec lesquels « être compatible »<sup>11</sup> : Srdet Nouvelle-Aquitaine et Occitanie, programmation pluriannuelle de l'énergie

---

<sup>9</sup> Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

<sup>10</sup> I.e. ne pas ignorer ni s'éloigner des objectifs et des orientations fondamentales. Moins contraignant que compatibilité.

<sup>11</sup> I.e. ne pas être en contradiction avec les options fondamentales. Moins contraignant que conformité.

(PPE), plan de protection de l'atmosphère (PPA) et schéma de cohérence territoriale (Scot) de la CCPN. Le Prepa n'est pas évoqué.

### Niveau national

L'analyse de la cohérence des objectifs du PCAET avec les objectifs nationaux est malaisée du fait de différences dans les dates de référence qui conduisent le PCAET à faire des estimations pour se rapporter aux références nationales : ces dernières sont par exemple fixées à 2012 pour les consommations d'énergie (finale et fossile) tandis que le PCAET a fixé une référence en 2014.

Le PCAET reconnaît s'être fixé des objectifs ne répondant pas pleinement aux objectifs nationaux, comme en témoigne le tableau ci-après, en le justifiant par la dimension rurale du territoire. Si la réduction de la consommation d'énergie finale est presque conforme à l'objectif national, aucun chiffre de réduction de la consommation d'énergie fossile d'ici 2030 n'est avancé. Les taux de couverture de la consommation par la production d'EnR et de réduction des GES sont loin des objectifs nationaux 2030.

Le PCAET ne présente pas d'hypothèse d'évolution de la population, ce qui ne permet pas d'établir la réduction de la consommation énergétique par habitant, ou encore les émissions de gaz à effet de serre par habitant en 2050, et de les comparer avec le scénario de la SNBC. Selon le calcul des rapporteurs, dans l'hypothèse d'une légère croissance démographique, les émissions en 2050 seraient d'environ 2,8 teqCO<sub>2</sub>/hab., (alors que celles déduites de la SNBC sont de 1,06 teqCO<sub>2</sub>/hab.). En revanche, la consommation énergétique par habitant serait de 12 MWh/hab./an et serait un peu inférieure à celle affichée par la SNBC (930 TWh/70 millions d'habitants soit 13 MWh/hab./an).

L'objectif de couvrir 16,5 % de la consommation énergétique finale par des EnR en 2030 (alors que le chiffre 2012 est de 7 % et l'objectif national en 2030 de 30 %) tend à reporter l'essentiel de l'effort à plus tard.

Des écarts importants avec la SNBC s'observent notamment pour le secteur des transports et du résidentiel avec, pour 2050, des objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre de 70 % pour les transports et 77 % pour le résidentiel, (par rapport à 2014), contre respectivement 97 % et 94 % dans la SNBC (par rapport à 2015). Dans le cas de l'agriculture dont le poids est important sur le territoire, l'objectif est également un peu en retrait par rapport à celui de la SNBC (-42,8 %, alors que l'objectif de la SNBC est de -46 %). L'objectif du PCAET pour le secteur industriel est également en deçà de celui de la SNBC. Au total, la réduction envisagée dans le cadre du PCAET est de 58 % seulement par rapport à 2014 (soit 66 % par rapport à 1990) au lieu de 76 % par rapport à 2015 en appliquant les réductions sectorielles prévues par la SNBC<sup>12</sup>. Les objectifs affichés par le PCAET paraissent avoir été calés sur ceux de la SNBC1 et non sur ceux de la SNBC2, intégrée à la loi « Énergie Climat ».

---

<sup>12</sup> Calcul effectué par les rapporteurs en prenant en compte les poids des différents secteurs dans les émissions de la CCPN en 2014 et les réductions sectorielles prévues par la SNBC par rapport à 2015 (97 % pour les transports, 95 % pour les bâtiments, 46 % pour l'agriculture, 81 % pour l'industrie, 95 % pour la production d'énergie et 66 % pour les déchets).

	Consommation d'énergie finale entre 2012 et 2050	Consommation d'énergie fossile entre 2012 et 2030	Émissions de GES entre 1990 et 2050	Couverture par les EnR de la consommation d'énergie finale en 2030	Couverture par les EnR de la consommation d'énergie finale en 2050
Objectifs nationaux	- 50 %	- 50 %	- 83 %	33 %	Décarbonation quasi totale
Objectifs du PCAET	- 44,7 %	« réduction importante »	- 66,2 %	16,5 %	52,5 %

Tableau 2 : Comparaison des objectifs du PCAET par rapport aux objectifs nationaux (source rapporteurs)

Les rapporteurs signalent que le dossier devrait lever le flou et les incohérences dans les chiffres portant sur les objectifs du PCAET quant au pourcentage de couverture par les EnR de la consommation d'énergie finale<sup>13</sup>.

### Niveau régional

Les Sraddet Nouvelle-Aquitaine et Occitanie fixent des objectifs et échéances différents des objectifs nationaux et différents entre eux, ce qui rend les comparaisons difficiles.

Le rapport d'évaluation environnementale conclut à la compatibilité globale du PCAET avec les deux Sraddet, en se référant à la seule échéance 2050. La disparité entre les dates de référence conduit à nuancer cette affirmation qui devrait être précisée en ramenant les objectifs du PCAET aux échéances des Sraddet. La compatibilité à l'échéance de court terme n'est pas assurée, alors que le PCAET a vocation à définir un plan d'action pour une période de six ans.

Les rapporteurs signalent que les objectifs de couverture de la consommation d'énergie par les EnR du Sraddet Nouvelle-Aquitaine cités par le dossier (32 % pour 2030 et 50 % pour 2050) sont erronés. Celui-ci fixe des objectifs en GWh<sup>14</sup>. Un calcul conduit à un pourcentage de couverture par les EnR de plus de 45 % pour l'échéance 2030 et de plus de 100 % pour l'échéance 2050. Ce sont ces chiffres qui sont référencés dans le tableau 3 ci-dessous et non ceux du PCAET, afin de mettre en rapport de manière exacte les objectifs du PCAET.

Par ailleurs, les objectifs non quantifiés du PCAET concernant les polluants atmosphériques ne permettent pas d'analyser la cohérence avec les objectifs de réduction des émissions des Sraddet. Comme indiqué au paragraphe 1.2.2 ci-dessus, la baisse évaluée des rejets de polluants atmosphériques n'est intégrée dans aucun des volets de l'étude d'impact (stratégie, rapport d'évaluation environnementale, plan d'action, résumé non technique...) comme l'un de ses objectifs.

<sup>13</sup> 14,8% dans le rapport stratégique tableau page 25 et 16,5% dans le rapport d'évaluation environnementale page 84.

<sup>14</sup> En 2030 : production EnR de 57 450 GWh, pour une consommation d'énergie finale de 120 656 GWh ; En 2050 : production EnR de 96 480 GWh, pour une consommation d'énergie finale de 89 484 GWh.

	Consommation d'énergie finale	Émissions de GES	Couverture par les EnR de la consommation d'énergie finale en 2030 / en 2050
Objectifs Sraddet NA	- 14 % entre 2010 et 2021 - 50 % <b>entre 2010 et 2050</b>	- 45 % <b>entre 2010 et 2030</b> - 75 % <b>Entre 2010 et 2050</b>	45% / 100 %
Objectifs Sraddet Occ	- 16 % entre 2015 et 2030 - 39 % <b>entre 2015 et 2050</b>	- 29 % entre 2015 et 2030 - 76 % <b>Entre 2015 et 2050</b>	Objectif défini en termes de croissance de la production d'EnR par rapport au niveau 2015
Objectifs du PCAET	- 44,7 % <b>entre 2012 et 2050</b>	- 59,5 % <b>entre 2014 et 2050</b>	16,5 % / 52,5 %

Tableau 3 : Comparaison des objectifs du PCAET et des objectifs régionaux (source rapporteurs)

Le rapport environnemental liste les grands axes des plans régionaux santé environnement 2017-2021<sup>15</sup> (PRSE 3) des deux régions. Il se borne à constater une convergence générale sur les thèmes de la réduction des pollutions et de la vulnérabilité des populations.

*L'Ae recommande de préciser l'analyse de cohérence entre les objectifs du PCAET et ceux des orientations nationales, notamment de la SNBC, du plan national de réduction des émissions de polluants, et ceux issus des Sraddet et des plans régionaux santé environnement.*

### 2.1.2 Autres documents

Les trois grandes orientations du Scot du Pays de Nay approuvé le 24 juin 2019 ne portent pas sur les thématiques du climat, de l'air ou de l'énergie, mais le dossier précise que le Scot aborde la réduction des émissions de GES, l'encouragement à l'utilisation des EnR et la préservation de la biodiversité. Le dossier précise que ces volets ne sont qu'indicatifs, « *dépourvus d'objectifs chiffrés et laissés à l'appréciation des communes lors de l'élaboration de leurs documents de planification* ». Le dossier ne fait qu'évoquer « le PLU » en général, sans préciser quelles communes en sont dotées<sup>16</sup>. Le rôle que devrait jouer le PCAET en matière de prise en compte de l'environnement au travers des documents d'urbanisme est développé au 3.2 de cet avis.

Le rapport décrit les mesures du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) Adour-Garonne 2016-2021 mais n'analyse pas leur cohérence avec les mesures concernées du PCAET et indique de manière trop générale « *qu'un certain nombre d'objectifs identifiés par le Sdage rejoignent le PCAET* », au titre de l'enjeu du changement climatique.

En lien avec le Sdage, le comité de bassin Adour-Garonne a élaboré un plan d'adaptation au changement climatique (PACC). Le dossier en présente les quatre objectifs majeurs (nouvel équilibre entre usages de l'eau et ressources, réduction des pollutions à la source et par traitement, résilience des milieux aquatiques et humides, prévention des risques naturels). La CCPN assume d'être l'un des acteurs importants, mais elle n'indique pas avoir signé la charte d'engagement pour l'adaptation

<sup>15</sup> Les PRSE 4 (2023 - 2028) sont en cours d'élaboration.

<sup>16</sup> Il a été précisé aux rapporteurs qu'à ce jour, sur les 29 communes de la CCPN, 19 étaient couvertes par un PLU, trois par une carte communale et sept par le règlement national d'urbanisme (RNU).

au changement climatique du bassin Adour Garonne, alors que cela aurait manifesté son engagement. Le dossier ne présente pas les 33 actions du PACC et ne précise pas celles que le PCAET a choisi de décliner sur son territoire au niveau opérationnel.

***L'Ae recommande d'actualiser le dossier en prenant en compte les éléments issus du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux 2022–2027 Adour–Garonne, notamment pour ce qui concerne les objectifs de bon état des masses d'eau, le classement des cours d'eau, et les perspectives d'évolution de la ressource en eau. Elle recommande également de compléter le dossier par une présentation détaillée du plan d'adaptation au changement climatique (PACC) du comité de bassin Adour–Garonne et par une analyse précise de la cohérence entre le PACC et le PCAET.***

Alors que la stratégie et le plan d'action comptent sur la forêt pour accroître significativement le potentiel de bois–énergie, l'articulation entre le PCAET et les schémas régionaux biomasse, les plans régionaux forêt et bois ou les schémas régionaux de gestion sylvicole ne sont pas mentionnés.

***L'Ae recommande de préciser l'articulation entre le PCAET et les schémas régionaux biomasse et les plans régionaux forêt et bois.***

Les communes de Ferrières et d'Arbéost (à l'extrême sud de la CCPN, dans les Hautes–Pyrénées) se situent dans l'aire d'adhésion du parc national des Pyrénées. Le rapport environnemental se contente d'indiquer que « *le projet de la CCPN devra prendre en compte la charte du Parc National* », ce qui ne donne aucune information sur la mise en cohérence des deux démarches. L'analyse de cette articulation est nécessaire.

## ***2.2 État initial de l'environnement, perspective d'évolution en l'absence du PCAET***

Les thématiques environnementales portées directement par le PCAET (air, énergie, climat) ont été abordées dans la partie 1 de cet avis et ne sont pas reprises ci-dessous.

### **2.2.1 État initial de l'environnement**

Ce volet est présenté dans le PCAET de manière claire et globalement conforme à la réglementation.

#### **Paysage et patrimoine**

Le territoire de la CCPN est constitué de plusieurs entités paysagères : secteur montagnard au sud, coteaux du Nayais et du Lagoin, où alternent prairies, cultures et boisements, plaine maïsicole au sud et lits du gave de Pau et du Lagoin et leurs milieux rivulaires associés.

Les enjeux identifiés portent principalement sur le maintien du bocage et des haies dans les coteaux (leur restauration en plaine n'est pas évoquée), la lutte contre la fermeture de paysages de piémonts par des boisements résineux et la maîtrise du mitage et de l'étalement urbain par des constructions en milieu rural, notamment sur les coteaux (qui est par ailleurs à l'origine d'autres difficultés pointées par le PCAET concernant la consommation d'énergie par les transports en véhicule motorisé).

Le Pays de Nay est en cours d'adoption d'une charte architecturale et paysagère qui conduira à la mise en place d'un plan de paysages.

Le territoire compte quatorze monuments historiques classés ou inscrits<sup>17</sup> ainsi que de nombreux éléments de petit patrimoine notamment religieux. Une carte localisant les monuments historiques aurait été intéressante eu égard à la détermination des zones de développement des EnR.

### Biodiversité

Le territoire comprend des sites de grand intérêt écologique, représentatifs de la biodiversité de la montagne pyrénéenne et de son piémont. Cinq sites Natura 2000 y sont présents :

- quatre ZSC, dont une correspond à des habitats aquatiques et humides à poissons grands migrateurs (ZSC Gave de Pau) et trois à des habitats montagnards abritant de nombreuses espèces patrimoniales (ZSC Massif du Moule de Jaout, ZSC Granquet-Pibeste et Soum d'Ech et ZSC Gabizos),
- une ZPS, Pics de l'Estibet et de Mondragon, de type montagnard, abritant de nombreuses espèces d'oiseaux rupestres et forestières, notamment de rapaces.

Seuls deux de ces cinq sites disposent d'un document d'objectifs (Docob), la ZSC de Granquet-Pibeste et Soum d'Ech et la ZSC de Gabizos.

Six Znieff<sup>18</sup> de type I et quatre Znieff de type II couvrent 10 576 ha, soit 34 % du territoire de la CCPN. Elles recoupent partiellement les sites Natura 2000, ainsi que la forêt de Bénéjacq, Bordères, Boeil et Bordes. Les saligues de Baudreix et de Mirepeix sont par ailleurs préservées au titre des Espaces naturels sensibles (ENS) du département des Pyrénées-Atlantiques.

### Ressources en eau

Les données sur la qualité des eaux (jugée globalement bonne) dont le PCAET fait état sont trop anciennes (remontant à 2013) et trop imprécises (cartographie à l'échelle du Sdage Adour-Garonne dans son ensemble), pour permettre une juste appréciation des enjeux liés aux rejets industriels et aux pollutions diffuses d'origine agricole (produits phytopharmaceutiques et nitrates). Sur ce dernier point, l'Ae note que 23 des 29 communes de la CCPN sont concernées par une zone vulnérable à la pollution par les nitrates qui impose un certain nombre de mesures, comme la couverture hivernale des sols, ce qui présente un intérêt pour la séquestration de carbone dans les sols (cultures intermédiaires enfouies au printemps). Au-delà des obligations réglementaires, le PCAET fait état de mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), sans préciser leurs contenus. Il fait également allusion au lancement en 2008 par les collectivités d'un plan d'action territorial (PAT) du gave de Pau avec un volet agricole et un volet non agricole, sans plus de précisions sur ses objectifs et résultats.

Au plan quantitatif la ressource est jugée suffisante. L'alimentation en eau potable (AEP) constitue la grande majorité des prélèvements effectués, à 69 % en eaux superficielles (cours d'eau et leurs nappes d'accompagnement) en particulier par les forages de Bordes dans la nappe alluviale du gave, ressource vulnérable aux pollutions de surface.

---

<sup>17</sup> Le rapport environnemental fait état de la présentation d'une annexe les listant, qui ne figure pas au dossier.

<sup>18</sup> Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (Znieff) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de Znieff : les Znieff de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les Znieff de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

Concernant l'assainissement des eaux usées, le mitage urbain handicape l'atteinte de l'objectif de développement de la desserte en assainissement collectif poursuivi par la CCPN (10 000 abonnés en collectif et 2 500 abonnés en non collectif). L'aptitude hétérogène des sols à l'assainissement autonome représente en outre un risque potentiel pour la qualité des eaux.

### Traitement et valorisation des déchets

La CCPN est compétente pour la collecte et la gestion des déchetteries, le syndicat Valor Béarn pour le traitement-élimination.

Un premier programme de prévention des déchets a été élaboré par la CCPN avec Valor Béarn en 2009. Le PCAET ne précise pas les résultats obtenus à son terme en 2013 ni l'avancement du projet de programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA) évoqué comme « en cours » et la prise en compte des orientations du plan régional de prévention et de gestion des déchets.

Le PCAET ne précise pas le mode d'élimination des déchets mis en œuvre avec Valor Béarn : il semble principalement constitué par la mise en décharges sans valorisation énergétique ou autre.

Le dossier sera à compléter par une présentation à jour des modes d'élimination des déchets ménagers et de l'avancement des projets de valorisation en conformité avec la réglementation européenne relative à la qualité de l'air.

### Risques naturels et technologiques

Le territoire de la CCPN est principalement soumis aux risques naturels par inondation (quinze communes couvertes par PPRI dans les vallées du Gave de Pau, du Lagoin et du Luz). Mais le dossier ne précise pas s'il est envisagé de réaliser un ou plusieurs programmes d'actions de prévention des inondations (Papi), principal levier opérationnel de cette sécurité. Les autres risques naturels majeurs concernent les séismes (la CCPN est en zone de sismicité moyenne de 4) et le risque de mouvement de terrain pour quatre communes.

Le territoire de la CCPN compte 21 ICPE<sup>19</sup>, dont dix soumises à autorisation. Le principal établissement industriel est le site Safran qui couvre 15 ha.

Parmi les trois sites « sols pollués » recensés dans la base de données Basol<sup>20</sup>, figure le site industriel Safran de Bénéjacq, qui a été à l'origine d'une pollution du sol et de la nappe alluviale par les hydrocarbures et solvants chlorés. La surveillance mise en place en 2008 ne conduit à l'heure actuelle à aucune restriction d'usage. Malgré cet historique, le PCAET ne présente pas l'industrie comme à l'origine d'un enjeu important au titre des risques et de la pollution, en particulier atmosphérique.

## **2.2.2 Les perspectives d'évolution du territoire, sans PCAET**

La CCPN a arrêté son choix stratégique de PCAET après analyse comparée de deux scénarios prospectifs, l'un dit « tendanciel », l'autre dit de « conformité réglementaire », présentés au 2.3 de cet avis.

---

<sup>19</sup> Installations classées pour la protection de l'environnement.

<sup>20</sup> Base de données constituée par le ministère chargé de l'environnement recensant les sites et sols pollués.

Le scénario « tendanciel » décrit par le dossier correspond à celui d'une évolution du territoire sans mesures et projets supplémentaires au-delà de celles et ceux déjà prévus avant le PCAET. Cette option de base n'est pas décrite de manière exhaustive mais seulement par quelques exemples : rénovation de logements au rythme actuel de 2 % / an, avec une économie moyenne de consommation d'énergie par chauffage de 10 % / an, évolution des déplacements routiers proportionnelle à l'évolution démographique, pas de nouvelles implantations d'EnR mais « verdissement » des réseaux nationaux.

Ses résultats sont très éloignés des objectifs nationaux et régionaux, rappelés au paragraphe 2.1.1, en matière de réduction de la consommation d'énergie et d'émissions de GES d'ici 2050, de capacité de séquestration de carbone, et de production EnR. Les résultats sur les rejets de polluants et l'évolution de la qualité de l'air ne sont pas précisés.

***L'Ae recommande de compléter le scénario tendanciel par l'analyse des résultats concernant les rejets de polluants atmosphériques et la qualité de l'air.***

### ***2.3 Solutions de substitution raisonnables, exposé des motifs pour lesquels le projet de PCAET a été retenu***

L'analyse des incidences environnementales des deux scénarios prospectifs comprend des points de vigilance liés à leur éventuelle mise en œuvre.

Le scénario de « conformité règlementaire », qui se définit comme l'application au niveau local des mesures et objectifs approuvés au niveau régional et national d'ici à 2050 via les Srdet ou la stratégie nationale bas carbone (SNBC), mobilise de nombreux leviers d'action envisageables dans chacun des secteurs, qu'il s'agisse d'actions de sensibilisation et communication, de création de services (exemple : service de covoiturage), d'évolution de pratiques (exemple : agricoles), de tarification (exemple : incitations à la réduction des déchets), de travaux (exemple : rénovation énergétique de bâtiments), d'investissements (exemple : flotte de transports en commun), etc. La production d'EnR atteint son maximum, et la capacité de séquestration représente 117 % des émissions de GES résiduelles du territoire en 2050.

La méthodologie affichée pour définir le scénario stratégique du territoire « CCPN 2050 », retenu dans le cadre du PCAET consiste en :

- une analyse des incidences environnementales (positives, négatives et points de vigilance éventuels) des deux scénarios « tendanciel » et « conformité règlementaire »,
- des recommandations pour atténuer les incidences négatives ou limiter les points de vigilance liés à la mise en œuvre de chacun de ces deux scénarios, une mise en débat ayant conduit, par itérations, à la stratégie CCPN 2050.

Le dossier aurait pu mieux décrire la concertation associée au processus d'élaboration. Il a été indiqué aux rapporteurs que de nombreux ateliers et réunions avaient été organisés, avec une participation élevée, selon une organisation thématique ou par groupes d'acteurs :

- des ateliers de définition des objectifs stratégiques visant à définir les orientations « pouvant » être mises en œuvre et un séminaire des élus, en 2021. Ils ont porté sur la possibilité d'appliquer ou adapter les mesures prévues par les deux scénarios prospectifs, au regard des moyens, des contraintes, de l'acceptabilité, pour les différentes thématiques

du PCAET (résidentiel et tertiaire, agriculture, transports, etc.). Cela a conduit, par itérations, au troisième scénario, « stratégie CCPN 2050 », retenu pour le PCAET ;

- des ateliers « plan d'action », en mars 2022, destinés à décliner la mise en œuvre de la stratégie pour sept grands secteurs (agriculture, mobilités, industrie, déchets, séquestration carbone, bâtiment, EnR). Un atelier eau/transition est venu compléter ce dispositif. Finalement, le plan d'action arrêté est constitué de 23 fiches actions ;
- une concertation avec le public, notamment au travers de l'organisation de conférences Acclimaterra<sup>21</sup> en 2019.

Selon la collectivité, si le PCAET a d'abord été ressenti comme un exercice obligé, il a suscité une implication croissante et positive des acteurs du territoire (élus, entreprises) autour des thèmes du climat, de l'énergie et de la biodiversité. La CCPN se positionne désormais dans un rôle fédérateur.

Toutefois, l'analyse croisée des impacts environnementaux des scénarios « tendanciel », de « conformité réglementaire » et « CCPN 2050 », présentée dans un tableau à double entrée thématiques environnementales (milieu physique, climat, qualité de l'air, socio-économie...) / thématiques réglementaires (résidentiel, tertiaire, industrie, transports...), montre que le scénario de « conformité réglementaire » conduit à un bilan plus positif que les autres pour l'ensemble des paramètres environnementaux, ce qui montre que le choix stratégique ne s'est pas fait au regard de seuls critères environnementaux. Le dossier donne peu d'informations sur les échanges qui ont abouti aux objectifs stratégiques choisis. La CCPN a oralement indiqué qu'aucune position de blocage n'avait été rencontrée lors des réunions d'ateliers avec les acteurs (agriculteurs, industriels...).

Pour l'Ae, il aurait été souhaitable d'afficher plus clairement quelles difficultés avaient conduit la CCPN à l'adoption d'objectifs environnementaux plus modestes que ceux des stratégies nationales et régionales (Sraddet). L'exposé de ces arguments, explicables voire légitimes, aurait permis de statuer sur le caractère de solution de substitution raisonnable ou non du scénario « conformité réglementaire ».

***L'Ae recommande de compléter le dossier par un exposé développant les arguments et précisant les motifs pris en compte par la CCPN pour déterminer le contenu de son PCAET et en établir les objectifs.***

#### ***2.4 Effets notables probables de la mise en œuvre du PCAET et mesures d'évitement, de réduction et de compensation de ses incidences***

Le rapport d'évaluation environnementale analyse de manière séparée les incidences environnementales de la stratégie et celles du plan d'action.

L'analyse de la stratégie correspond à celle des trois scénarios évoqués ci-dessus. L'analyse du scénario « CCPN 2050 » retenu par le PCAET s'en trouve diluée dans un ensemble aux contours parfois malaisés à cerner.

---

<sup>21</sup> Acclimaterra regroupe des experts scientifiques indépendants apportant leur aide à l'élaboration de stratégies territoriales d'adaptation au changement climatique. Il est présidé par Hevé Le Treut Professeur à Sorbonne Université, participant aux cinq premiers rapports du Giec).

***L'Ae recommande d'individualiser l'analyse des incidences environnementales de la stratégie retenue dans le PCAET dans un chapitre dédié du rapport d'évaluation environnementale.***

L'analyse des incidences environnementales du plan d'action est présentée sous la forme de tableaux de synthèse. Chaque action est évaluée selon huit critères environnementaux et socio-économiques : adaptation au changement climatique, biodiversité, qualité de l'air, agriculture, mobilités et infrastructures de transport, activités industrielles et tertiaires, services publics et parapublics, patrimoine et paysage. Deux tableaux présentent une analyse des incidences environnementales du plan d'action « initial », non retenu dans le PCAET, et du plan d'action « final » retenu. La présentation portant sur le plan « initial » ne présente pas d'intérêt et peut prêter à confusion : l'Ae suggère de supprimer ce tableau pour focaliser l'analyse sur le plan d'action retenu.

L'analyse est limitée à une vision qualitative et à des appréciations générales. Par exemple, pour l'action 3-7 « Favoriser la production et la consommation d'une offre énergétique locale, renouvelable et variée »<sup>22</sup>, il est noté, pour le critère biodiversité, un point de vigilance sur la consommation foncière liée à l'implantation de productions EnR, avec une recommandation de privilégier les zones déjà artificialisées ou à faibles enjeux environnementaux. Ces recommandations trop générales auraient dû être précisées, par exemple en citant explicitement des enjeux environnementaux à éviter (zones humides, boisements, haies...).

Ce défaut est largement dû à l'absence fréquente, dans les fiches actions, d'objectifs opérationnels ou, lorsqu'ils existent, à leur caractère purement indicatif. Par exemple pour l'action 2.2, l'objectif à 2050 d'un report modal de 20 % des trajets initiaux en voiture vers les transports en commun est un objectif de résultat global mais non opérationnel au sens où l'aurait été la création d'une nouvelle ligne de bus ou l'augmentation d'une fréquence de desserte. Les ambitions affichées par le dossier en matière de report modal des trajets de courte distance vers des mobilités actives ne sont pas non plus assorties de propositions visant à leur mise en œuvre. L'évaluation de l'effet des actions est également gênée par l'absence fréquente dans les fiches actions de données sur les budgets et calendriers prévisionnels et les moyens en personnel d'appui-animation.

L'étude d'impact conclut que le plan d'action proposé par la CCPN est « globalement très positif pour l'ensemble des composantes environnementales ». Comme évoqué ci-dessus, l'Ae considère que cette affirmation devrait être étayée par une argumentation plus précise.

L'évaluation environnementale identifie par ailleurs les impacts potentiels des actions du PCAET sur les autres compartiments environnementaux que sont la qualité paysagère et patrimoniale, les milieux naturels, les continuités écologiques et la qualité de l'eau.

Elle étudie également les effets potentiellement antagonistes entre certaines de ses mesures : dégradation de la qualité de l'air par le développement du bois-énergie et par la méthanisation, artificialisation d'espaces par l'implantation d'EnR, la concurrence entre production alimentaire et développement des EnR...

Elle identifie dans chaque cas les mesures d'évitement de réduction, voire, dans un seul cas, de compensation d'impact (compensation de destruction d'habitats naturels pour l'implantation d'installations EnR, par recréation d'espaces similaires). L'Ae rappelle que le PCAET doit prévoir des dispositions de compensation des incidences résiduelles des projets nécessaires à sa mise en œuvre ;

---

<sup>22</sup> À noter que les actions n° 3.4 à 3.7 sont par erreur numérotées 4.4 à 4.7 dans le tableau 2.

toute mesure de compensation, dès l'effectivité d'une incidence résiduelle notable, doit être proportionnée et répondre à la condition d'additionnalité.

L'Ae note la qualité et le caractère assez complet de cette analyse des interactions. On peut toutefois relever que les risques liés au développement du bois-énergie sur la biodiversité (boisements, haies) et de la méthanisation sur la qualité des eaux (plantation de cultures intercalaires d'hiver à hauts niveaux d'intrants) et de l'air sont insuffisamment abordés. D'autre part, les interactions positives et synergies entre mesures du PCAET ne sont pas évoquées (exemples : le rôle positif de la restauration de zones humides à la fois pour l'atténuation du changement climatique, la réduction des risques d'inondation et de sécheresse et la préservation de la biodiversité ; le rôle positif de l'évolution des pratiques agricoles vers l'agriculture de conservation des sols pour à la fois améliorer la retenue de l'eau dans le sol et accroître la teneur en matière organique des sols en permettant une séquestration de carbone ; le rôle positif de la préservation et replantation de haies pour les cultures, pour le paysage, comme source pour le bois-énergie lors de leur entretien...).

## ***2.5 Évaluation des incidences Natura 2000***

Le dossier se limite sur ce sujet à renvoyer à l'analyse des incidences des actions du plan d'action pour les différentes thématiques, notamment pour la thématique biodiversité, pour lesquelles l'étude d'impact n'a pas identifié d'incidences négatives. Il en conclut que pour aucun des cinq sites Natura 2000 concernant le territoire de la CCPN il n'y aura d'incidences négatives.

Au-delà des interactions potentielles, bien prises en compte, aucune analyse plus précise, ni localisée, n'est toutefois proposée pour évaluer les impacts du PCAET, notamment des aménagements (infrastructures EnR, cheminements destinés aux modes actifs...) ou des pratiques (exploitation des haies pour le bois-énergie...) qu'il pourrait générer, sur l'état de conservation des habitats naturels, habitats d'espèces et espèces d'intérêt communautaire ayant motivé la désignation des cinq sites au sein du réseau Natura 2000. À cet égard, le PCAET aurait pu prévoir des mesures d'évitement, à inscrire par exemple dans les documents d'urbanisme ou à prendre en compte par les projets à venir, et encore davantage pour les sites dépourvus de Docob.

***L'Ae recommande de compléter l'évaluation des incidences Natura 2000 par des mesures d'évitement qui devraient être prises en compte par les projets à venir devant contribuer à la mise en œuvre du PCAET.***

## ***2.6 Dispositif de suivi***

Le dispositif de suivi fait l'objet d'un chapitre spécifique de l'étude d'impact, avec un tableau listant les 55 indicateurs environnementaux qui le constituent (un à quatre indicateurs par fiche action). Ces indicateurs sont repris dans chacune des fiches actions. Un tableau de bord de suivi des indicateurs est également annexé à l'étude d'impact.

La fréquence de suivi est fixée à une fois par an, pour la plupart, ou tous les deux ans, voire tous les trois ans (pour un seul indicateur). En revanche, les valeurs des objectifs à l'horizon 2029 des indicateurs ne sont pas indiquées dans le corps de l'étude d'impact ni dans l'annexe, sauf pour dix d'entre eux, avec une indication de tendance (augmentation ou diminution). De même, aucune valeur initiale des indicateurs n'est renseignée. Enfin, les indicateurs pourraient sans doute être

priorisés, pour privilégier les plus significatifs et les plus aisément calculables, ce qui permettrait aussi d'en réduire le nombre. Pour l'Ae, le dispositif présenté ne peut être considéré comme étant opérationnel.

***L'Ae recommande de réexaminer le dispositif de suivi du PCAET et de ses actions, par une meilleure priorisation des indicateurs, en veillant à ce qu'ils soient facilement calculables et en fixant pour chacun d'entre eux des valeurs initiales et des valeurs cibles à mi-parcours ainsi qu'à l'échéance du plan. Il devrait notamment comporter la mise en place d'un dispositif minimal de suivi des émissions et des concentrations de polluants atmosphériques.***

En cas d'évolution défavorable des valeurs d'indicateurs à mi-parcours, une adaptation des dispositions ou des règles devra être envisagée pour ré-infléchir la trajectoire dans le sens souhaité.

## **3 Prise en compte de l'environnement par le PCAET**

### ***3.1 La gouvernance et le portage du PCAET***

La collectivité intervient dans le pilotage de chaque action, et pilote, seule, douze d'entre elles. Elle affiche sa volonté d'être exemplaire, de porter des démarches innovantes, d'accompagner, de coordonner. Elle prévoit des groupes de travail thématiques et des moyens humains non négligeables pour mettre en œuvre le PCAET : trois animateurs déjà présents pour le tri des déchets et le recyclage, recrutement à venir d'un chargé de mission transition climatique, d'un chargé de mobilité cyclable, des ambassadeurs de l'eau, prise en compte du PCAET dans sa stratégie de communication et son budget.

#### **3.1.1 Une priorité aux actions d'animation**

Les leviers nécessaires pour faire évoluer directement les pratiques des acteurs économiques (agriculteurs, industriels...) ou du grand public dans les domaines de l'énergie, des pollutions atmosphériques, des mobilités actives et de l'utilisation des ressources, ne sont pas tous à la main de la CCPN (même si elle dispose en la matière de compétences importantes). La CCPN développe donc sa mission de coordinatrice de la transition écologique sur des actions d'animation, de pédagogie et d'accompagnement : organisation de conférences publiques Acclimaterra, d'une conférence par un membre du Giec<sup>23</sup>, création d'Espace-Vie Sociale, une structure dédiée à diverses actions de développement durable (consommation responsable, réparation de vélos, jardins partagés...). Le chargé de mission transition climatique qui doit être recruté en 2023 sera préférentiellement positionné sur ces missions d'animation. Toutefois, ce poste, budgété depuis trois ans, n'a pas été ouvert jusqu'à présent.

***L'Ae recommande que le recrutement d'un chargé de mission transition climatique soit concrétisé comme prévu par l'arrivée d'un agent dès l'année 2023.***

#### **3.1.2 Une mobilisation à développer sur le lien avec les documents d'urbanisme**

La collectivité a la capacité à mobiliser les documents d'urbanisme pour traduire dans la planification certaines orientations du PCAET : la CCPN porte le Scot qui est exactement à la même échelle

---

<sup>23</sup> Christophe Cassou.

géographique que le PCAET, ce qui devrait conduire à une mise en cohérence du Scot (datant de 2017) avec le PCAET 2023. Les PLU et cartes communales doivent réglementairement être compatibles avec le PCAET ce qui donne également un levier à la CCPN. Ce point est développé infra.

### **3.2 Le vecteur des documents d'urbanisme**

Des pistes structurantes, à la portée des collectivités, sont évoquées trop timidement dans le plan d'action. Il s'agit des dispositions stratégiques et réglementaires qui pourraient être prises au travers des documents d'urbanisme (Scot et PLU). Pourtant, ces documents jouent un rôle fondamental pour traduire de manière prescriptive les objectifs du PCAET en matière de réduction de vulnérabilité, de consommation d'énergie, d'émission de GES ou de polluants, de localisation de projets d'énergies renouvelables, de mobilité, d'aménagement du territoire, de préservation des puits de carbone, de la biodiversité et des habitats naturels, d'adaptation vers un territoire plus résilient. La CCPN n'a pas évoqué l'hypothèse d'élaboration d'un PLUI, pour laquelle elle n'a pas la compétence statutaire.

Le plan d'action signale bien que « *la planification territoriale devra évoluer pour intégrer les principes de la loi Climat et Résilience et de « l'urbanisme frugal »* », avec notamment l'objectif de l'absence d'artificialisation nette (ou zéro artificialisation nette – Zan) à l'horizon 2050. Il affiche le besoin « *d'instaurer des règles dans les documents d'urbanisme limitant l'imperméabilisation des sols* », mais sans dépasser cette intention. De même, l'action 3.1 porte sur la « *relocalisation de l'offre commerciale* », sans plus.

***L'Ae recommande de compléter les fiches actions par des mesures à intégrer dans les documents d'urbanisme, afin de contribuer à l'atteinte des objectifs du PCAET et à l'absence d'artificialisation nette d'ici 2050. Elle recommande également d'engager une révision du Scot et des PLU des communes du Pays de Nay, afin d'intégrer dans ces documents les objectifs du PCAET.***

### **3.3 Climat, énergie**

#### **3.3.1 Réduction de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre**

Comme indiqué au 2.1.1 du présent avis, le niveau d'ambition du PCAET est très en retrait par rapport aux objectifs de la SNBC et moins élevé que les objectifs régionaux. Par ailleurs, l'objectif affiché de neutralité carbone en 2050 semble très incertain, voire irréaliste, compte tenu des multiples objectifs assignés au secteur forestier et des évolutions récentes du puits forestier.

***L'Ae recommande de revoir à la hausse les objectifs du PCAET en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de proposer une stratégie permettant d'atteindre effectivement l'objectif de neutralité carbone en 2050.***

Le diagnostic présente des focus pour les secteurs visés par la réglementation sur les PCAET (transport routier et non routier, résidentiel, industrie énergie et hors énergie, tertiaire, agriculture, déchets). Par exemple, en 2014, s'agissant de la mobilité locale, les consommations liées aux distances situées entre 10 et 50 km représentent 80 % des consommations de cette catégorie. Les déplacements d'une distance supérieure à 50 km engendrent 2 % des consommations, et 18 % des consommations sont issues des déplacements inférieurs à 10 km.

Le diagnostic présente également des données actualisées pour l'année 2019. Les données du dossier relatives aux années 2014 et 2019 sont résumées dans le tableau 1. Le caractère atypique des années 2020 et 2021 n'est pas pris en compte.

	2014		2019	
	% consommation d'énergie (total : 652 GWh)	% émissions de GES (total : 192 600 teqCO <sub>2</sub> )	% consommation d'énergie (total : 585 GWh)	% émissions de GES (total : 188 420 teqCO <sub>2</sub> )
Transport routier	33,4	28,7	33,3	32,3
Transport non routier	6,1	5		
Résidentiel	32,7	14,9	39,8	13,3
Tertiaire	9,4	6,0	8,3	4,5
Agriculture	4,1	38,4	3,9	40,1
Industrie	11,3	5	14,8	7,7
Industrie/énergie	2,8	2,0		
Déchets	0,3	0,1	pas de données dans le dossier	
Total	100	100	100	100

Tableau 4 : Déclinaison sectorielle des consommations d'énergie et émissions de GES (source : dossier)

En 2014, les secteurs les plus consommateurs d'énergie sont le transport routier (33 %, majoritairement pour la mobilité locale), le résidentiel (33 %), et l'industrie (11 %). En 2019, si les parts des transports et de l'industrie sont restées quasi constantes, celle du résidentiel augmente jusqu'à près de 40 %.

Selon la typologie du dossier, le mix énergétique est dominé par les hydrocarbures (63 %), suivis par l'électricité (26,7 %), puis le bois (8 %). Selon le dossier, l'électricité produite localement n'utilise pas de source fossile.

	Consommation par type d'énergie (%)	
	2014	2019
Produits pétroliers et charbon	46,8	37
Gaz	16	21
Électricité (dont hydroélectricité)	26,7	24
EnR/bois-énergie	8	17
EnR/solaire thermique	0,1	
EnR/biocarburants	2,6	
Total	100	100

Tableau 5 : Répartition des consommations d'énergie selon la typologie du dossier, en 2014 et 2019 (source : dossier)

Le principal émetteur de GES est l'agriculture (38 %), qui représente 4 % de la consommation énergétique ; (92 % de ses émissions proviennent de la fermentation entérique lors de la digestion chez les ruminants et de l'utilisation d'engrais), viennent ensuite les transports (29 %) et le résidentiel (15 %).

Les émissions de GES dues à la consommation de biens<sup>24</sup> (qui débordent des émissions strictes du territoire et constituent une partie de son empreinte) représentent 64 000 teqCO<sub>2</sub>, ce qui correspond au quart de l'ensemble des émissions du territoire. Le bilan total, établi selon la typologie définie par décret, ne les prend pas en compte. L'éclairage public représente, quant à lui 3,1 GWh d'électricité et 28 teqCO<sub>2</sub>. En intégrant ces deux secteurs dans le bilan des émissions de gaz à effet de serre, celles-ci sont évaluées, pour 2014, à 256 450 teqCO<sub>2</sub>, dont un quart dû à la consommation de biens.

Le diagnostic présente une première analyse du potentiel de réduction des consommations d'énergie et des émissions de GES, mais de façon sommaire et qualitative. Il s'agit plutôt de pistes générales, incomplètes à ce stade.

Pour atteindre ses objectifs, la stratégie mise tout particulièrement sur les réductions de consommation d'énergie dans les domaines du transport (diminution de 218 GWh en 2023 à 123 GWh en 2050) et du résidentiel (diminution de 211 GWh à 119 GWh). Plusieurs mesures y contribuent. Il s'agit notamment des actions d'exemplarité de la collectivité de l'axe 1, d'actions relatives à la mobilité (2.2, « *augmenter la fréquentation des transports en commun* » ; 2.3, « *réduire la part de l'autosolisme en développant les mobilités douces* » ; 2.8, « *sensibiliser les citoyens et les acteurs économiques pour des comportements plus sobres* », sur la sobriété des citoyens et acteurs économiques ; ou 2.5, « *réduire la consommation énergétique dans les bâtiments* ».

Pour plusieurs de ces actions, la CCPN se positionne comme un bon relais des orientations nationales ou territoriales, qui encourage, anime, voire coordonne des initiatives territoriales. C'est le cas pour l'action 2.2, sur les transports en commun, où interviennent des entreprises qui mettent en place des plans de mobilité, la SNCF et les Régions pour ce qui concerne les déplacements par le train, ou de l'action 2.3, qui développe les partenariats avec les entreprises pour promouvoir le vélo.

Pour d'autres actions, l'objectif est louable mais le chemin incertain. Ainsi, dans le résidentiel, l'action table sur la « mise en œuvre de bonnes pratiques par 100 % des ménages (écogestes, petits équipements) », ou encore sur la rénovation de 100 % des logements en 2050 dont 60 % au niveau de performance BBC<sup>25</sup>, la rénovation « de 100 % du bâti » dont 80 % du parc public et 60 % du parc privé à un niveau de performance BBC, le remplacement de 100 % des équipements fonctionnant au fioul dans l'industrie. Le caractère réaliste des cibles n'est pas démontré, et les responsables et moyens ne sont pas toujours nettement identifiés. Sur le résidentiel et le tertiaire, seule est prise en considération la consommation individuelle des bâtiments, sans analyse du rôle de l'urbanisme, alors que des approches plus structurelles seraient possibles.

Même s'il apparaît qu'une part significative de réduction proviendra d'orientations sur lesquelles la collectivité n'a pas de prise (comme les réglementations sur la motorisation des véhicules), le niveau de contribution des actions mentionnées n'est pas établi, y compris pour les plus significatives.

Par ailleurs, alors que l'agriculture est, sur le territoire, la principale émettrice de GES, l'objectif de réduction assigné à ce secteur pour 2050 repose sur des leviers incertains alors qu'il est en deçà de

---

<sup>24</sup> Sont ici visées les émissions liées d'une part, aux consommations d'aliments (ce qui pose la question des circuits courts par exemple) et d'autre part, aux consommations de matières premières pour les autres biens achetés, estimées en fonction des quantités de déchets jetées. Ici, ce sont les émissions liées à la fabrication des biens utilisés sur le territoire puis jetés, qui sont estimées : à chaque tonne de déchet plastique, verre, carton, etc. est associée une certaine quantité de GES émis au cours du processus de fabrication de cette tonne à l'origine.

<sup>25</sup> Label « bâtiment basse consommation », typiquement 80 kWh/m<sup>2</sup>/an

celui de la SNBC. La fiche action dédiée à l'agriculture prévoit ainsi, dès 2029, « *la conversion de 100 % des surfaces agricoles au label haute valeur environnementale dont 80 % en agriculture biologique* », ce qui paraît très ambitieux. L'effet sur les émissions de GES n'est pas documenté.

Enfin, comme indiqué au 3.2, des actions fléchées vers les documents d'urbanisme seraient particulièrement pertinentes pour accroître la dimension opérationnelle du PCAET.

***L'Ae recommande de mieux quantifier, pour chaque secteur et chaque action, les potentiels de réduction des consommations d'énergie et d'émissions de GES, en précisant les leviers, les responsables et les engagements qu'ils sont prêts à prendre. Elle recommande également de fixer des objectifs de réduction de GES plus ambitieux, de compléter les mesures prévues pour le secteur agricole, et de fournir dans la fiche dédiée à cette thématique une analyse des actions prévues sur les émissions de GES.***

### 3.3.2 Développement des EnR

La cible fixée pour les EnR est atteinte par les actions suivantes :

- équipement d'un tiers des toitures et ombrières en solaire photovoltaïque (accroissement de 68,5 GWh) ;
- valorisation en méthanisation de 50 % du potentiel lié aux effluents d'élevage, de 100 % du potentiel des boues d'épuration ou résidus de culture (accroissement de 50,8 GWh) ;
- exploitation du bois-énergie (augmentation de 13,4 GWh, jusqu'à 100 % du potentiel) ;
- développement de la chaleur fatale (accroissement de 10 GWh).

Pour chaque type d'EnR cité, le diagnostic s'efforce de préciser l'état des lieux et les perspectives potentielles de développement. Pour le solaire, il fait état d'une douzaine de projets identifiés, aboutissant à un potentiel de production proche de 4 GWh, mais à une date non mentionnée.

Le bois-énergie est la principale source de chaleur d'origine renouvelable pour le résidentiel. Son potentiel est important : la forêt, composée à 96 % de feuillus, couvre 37 % du territoire. La production est évaluée à 9 GWh en 2012, mais le dossier indique également que l'usine Safran, équipée d'une chaufferie bois, a produit à elle seule 9,3 GWh en 2014, ce qui fait douter des chiffres présentés. Le potentiel territorial d'accroissement de l'énergie issue du bois-énergie, tel qu'il ressort de l'analyse de l'occupation du sol par le modèle Aldo<sup>26</sup>, serait de 13 GWh/an.

Le diagnostic indique que la géothermie est quasi-inexistante, et que les données permettant d'évaluer son potentiel n'existent pas. Pour l'Ae, ce point, devrait être approfondi.

Sur l'hydroélectricité, le diagnostic mentionne une production de 34 GWh, à partir d'une dizaine de centrales hydroélectriques. L'effet du changement climatique sur les débits des cours d'eau où sont implantées ces centrales n'est pas évoqué.

Lors de l'élaboration du diagnostic, la méthanisation était absente du territoire. Il a été indiqué aux rapporteurs que deux unités de méthanisation étaient entrées en fonctionnement depuis 2021. Selon une étude de l'Ademe, qui s'appuie sur les substrats méthanisables à l'échelle du territoire, le potentiel de production serait de 61 GWh. La ressource serait composée de déjections d'élevage (34 %), de cultures intermédiaires à multi-services environnementaux (pour 32 %, les autres types

---

<sup>26</sup> Le modèle Aldo, de 2009, n'intègre pas les espaces protégés et utilise des taux de conversion établis par l'Ademe.

de cultures étant écartés), d'herbes (10 %), de résidus de cultures (7 %), et de biodéchets et résidus de l'industrie agro-alimentaire. La CCPN a indiqué qu'étant opposée à des cultures dédiées en compétition avec l'alimentation, elle ne serait pas proactive sur le développement de la filière, les initiatives privées lui paraissant suffisantes.

Le potentiel éolien est considéré comme nul, pour des raisons de dynamique des vents et de défense nationale, ce que confirme la carte du potentiel éolien élaborée en 2022 par les services de l'État.

Énergie	Production en 2012 (GWh)	Part dans la production d'EnR en 2012 (%)	Potentiel d'accroissement 2030 mentionné par le dossier (GWh)
Solaire photovoltaïque	2,2	4,8	indéterminé
Solaire thermique	0,3	0,7	indéterminé
Bois-énergie	9,0	19,7	13,4
Géothermie	Négligeable		Indéterminé
Hydro-électricité	34,2	74,8	Indéterminé
Méthanisation	Indéterminée		61,1
Chaleur fatale	Indéterminé		Indéterminé
Éolien	Négligeable		Indéterminé
Total	45,7	100	74,5

Tableau 6 : Production 2012 et potentiel de développement 2030 des EnR sur le territoire (source : dossier, retouché par les rapporteurs)

L'action 3.5 expose comment l'agriculture et la forêt pourraient utilement contribuer à l'essor des énergies renouvelables : méthanisation ; bois-énergie, chaufferies réseaux de chaleur ; production de miscanthus<sup>27</sup>, avec une activité tirée par des projets publics, et animée par un groupe de travail dédié. Mais le document n'indique pas si cela conduit à utiliser 100 % du potentiel de bois-énergie, et 50 % du potentiel lié aux effluents d'élevage, pour aboutir aux augmentations escomptées dans la stratégie. La faisabilité d'atteindre ces niveaux d'utilisation de la ressource devrait être documentée.

L'action 3.7 confirme le positionnement de la CCPN pour soutenir le développement du photovoltaïque et « continuer à exploiter le potentiel hydroélectrique du territoire ». Elle pose des éléments de cadrage pertinents, comme le fait de privilégier les toitures et les sites dégradés et anthropisés pour le photovoltaïque. À propos de l'objectif « d'équiper un tiers des toitures en panneaux photovoltaïques d'ici 2050 », il serait utile de quantifier la surface correspondante en tenant compte des nouvelles obligations introduites par la loi d'accélération de la production d'énergies renouvelables de mars 2023, et de vérifier que cela répond à l'objectif d'augmentation de la part du photovoltaïque de 68,5 GWh. Il conviendrait également d'assortir le dossier d'une analyse de faisabilité.

Pour l'hydroélectricité, elle considère que le territoire a « atteint les limites de sa capacité de développement compte tenu des enjeux de biodiversité », mais encourage une exploitation plus performante des prises d'eau existantes comme « l'installation de turbines dans les réseaux d'eau potable ». Pour autant, la baisse possible de la ressource en eau sous l'effet du changement climatique n'est pas, à ce stade, prise en compte dans l'estimation du potentiel hydroélectrique.

**L'Ae recommande de préciser, pour chaque type d'EnR, les gisements, les projets connus et les projections de puissance et production en résultant. Elle recommande notamment de compléter le**

<sup>27</sup> <https://fr.wikipedia.org/wiki/Miscanthus>

***dossier par une analyse de faisabilité d'atteinte simultanée des objectifs d'accroissement des EnR pour le bois-énergie, la méthanisation et le photovoltaïque, en précisant quels seraient les effets environnementaux. Elle recommande également de prendre en compte les effets du changement climatique dans l'évaluation du potentiel hydro-électrique.***

### 3.3.3 Séquestration du carbone

La capacité de séquestration annuelle du carbone doit passer de 69 kteqCO<sub>2</sub> (en 2012-2016) à 87 kteqCO<sub>2</sub> en 2050, via des actions d'accroissement des haies et du couvert boisé, du développement de zones en libre évolution, de l'agroforesterie et de la désimperméabilisation. Les modalités de calcul, et donc la robustesse de la prévision, ne sont pas fournies. La faisabilité de cet objectif reste à démontrer d'autant que l'appréciation des quantités de carbone séquestrées dans les sols est ancienne.

En outre, la principale action relative à l'augmentation du potentiel de séquestration carbone consiste à favoriser l'usage des matériaux biosourcés dans la construction. Le potentiel forestier du territoire est appelé pour de nombreuses fonctions, notamment : la préservation de la biodiversité ; la fourniture de matériaux biosourcés ; le bois-énergie ; le stockage du carbone. Le dossier ne précise pas si ces trois fonctions, aux niveaux envisagés tant pour la séquestration que pour « *l'utilisation maximale* » pour le bois-énergie, sont cohérentes entre elles, tant sur le plan quantitatif que sur celui des enjeux environnementaux. Il n'est pas non plus indiqué si les évolutions récentes observées sur le stockage du carbone dans les milieux forestiers ont bien été prises en compte. Aussi, l'objectif affiché de neutralité carbone en 2050 semble peu réaliste, compte tenu des multiples objectifs assignés au secteur forestier et des évolutions récentes du puits forestier. Les engagements ou intentions des exploitants forestiers vis-à-vis de tels objectifs ne sont pas précisés. Le plan d'action indique qu'un groupe de travail « agriculture-forêt », composé d'élus et techniciens de la CCPN, s'emparera de ce sujet, ce qui est un point positif. Pour l'Ae, il importe que ces travaux portent également sur le changement d'affectation des terres en lien avec l'urbanisation et sur les défrichements.

***L'Ae recommande de s'assurer de la compatibilité entre le niveau de séquestration projeté et celui de l'exploitation de la biomasse forestière envisagée par ailleurs, et de documenter le caractère suffisant de ces objectifs pour parvenir à une neutralité carbone nette à l'horizon 2050.***

## 3.4 La qualité de l'air et la santé humaine

En matière de réduction des polluants atmosphériques, la stratégie table sur des évolutions comme les changements de motorisation des véhicules, la réduction du recours aux engrais minéraux, la substitution des modes de chauffage, la sobriété énergétique des bâtiments. Pour autant, elle n'adopte pas d'objectifs chiffrés ni d'action dédiée. Des données publiques existantes n'ont pas été exploitées<sup>28</sup>. La présentation de l'état initial comme le diagnostic ne sont pas assez documentés pour apprécier les enjeux et concevoir les actions à mener. Or, le développement du bois-énergie ou de la méthanisation et la présence de certaines industries devraient conduire à une meilleure

<sup>28</sup> L'Ademe a notamment publié une analyse sur l'intégration de la qualité de l'air dans les PCAET (<https://librairie.ademe.fr/cadic/6968/rapport-integration-air-pcaet.pdf>) ainsi qu'un guide des bonnes pratiques agricoles pour l'amélioration de la qualité de l'air (<https://librairie.ademe.fr/produire-autrement/4044-guide-des-bonnes-pratiques-agricoles-pour-l-amelioration-de-la-qualite-de-l-air-9791029714917.html>)

anticipation de ces questions. Le respect des nouvelles lignes directrices émises par l’OMS en 2021 devrait pouvoir être vérifié.

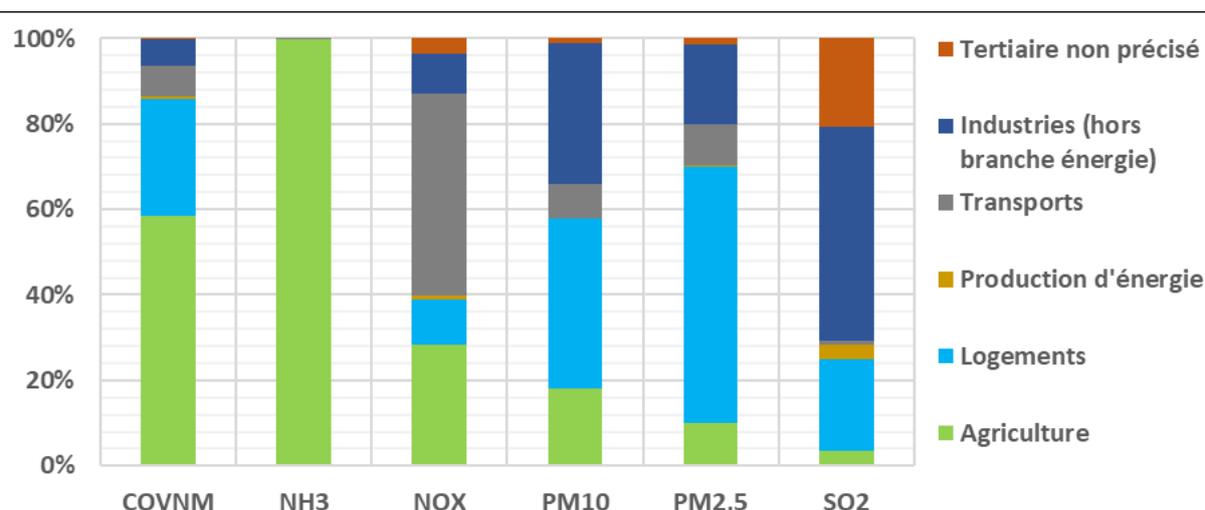


Figure 3 : Répartition des émissions de polluants par secteur sur le territoire de la CCPN (source : dossier)

L’agriculture est le secteur le plus polluant pour les composés organiques volatils non méthaniques (58 % des émissions de COVNM) et les rejets d’ammoniac (elle émet la quasi-totalité du NH<sub>3</sub>). Le transport pèse également lourdement, notamment pour les oxydes d’azote (28 % des émissions de NO<sub>x</sub>) et les particules fines. L’industrie constitue la première source de pollution pour le dioxyde de soufre (la moitié des émissions de SO<sub>2</sub>) et la seconde pour les particules fines<sup>29</sup> (PM<sub>2,5</sub> et PM<sub>10</sub>). Quant au secteur du logement, il est le premier émetteur en PM<sub>2,5</sub> et PM<sub>10</sub>. Bien qu’il ne fasse pas partie des polluants cités à l’article R. 221-1 du code de l’environnement, on peut regretter que le protoxyde d’azote (N<sub>2</sub>O), gaz à très fort effet de serre, dont les rejets ont principalement pour origine les épandages d’engrais azotés agricoles, ne soit pas pris en compte.

***L’Ae recommande d’approfondir la recherche de mesures permettant de réduire de façon ciblée les émissions de polluants qui auront été constatées pour parvenir à respecter les objectifs de qualité de l’Organisation mondiale de la santé.***

### 3.5 La ressource en eau

Plusieurs actions affichent des objectifs sur l’eau : ainsi l’action 2.7, qui vise « à anticiper l’évolution de la ressource en eau en quantité et en qualité en agissant sur les usages pour réduire le besoin », et dont le fil directeur est la sobriété ; l’action 3.4, sur « la préservation des sols et des milieux favorables au bon déroulement du cycle de l’eau » ; ou encore l’action 4.1, sur « l’amélioration de la gestion des milieux aquatiques ». Celle-ci prévoit des études sur la construction d’ouvrages de protection contre les inondations. Pour l’Ae, cela devrait faire l’objet de précautions environnementales et d’une prise en compte de l’effet du changement climatique sur les régimes hydrologiques, à expliciter dans le PCAET. De même, les projets de stockage d’eau devront être concertés à l’échelle du bassin versant et être associés à des actions visant à la sobriété des usages.

L’action 3.4 prévoit « une réflexion pour étudier les effets du changement climatique sur la ressource en eau du territoire et la diversification des ressources en eau de la collectivité ». Pour

<sup>29</sup> La qualité de l’air est notamment qualifiée par les particules en suspension (*particulate matter* ou PM en anglais) de moins de 10 micromètres (noté  $\mu\text{m}$  soit 1 millième de millimètre), respirables, qui peuvent pénétrer dans les alvéoles pulmonaires. On parle de particules fines (PM<sub>10</sub>), très fines (PM<sub>5</sub>) et ultrafines (PM<sub>2,5</sub>).

l'Ae, cette réflexion est urgente, ne serait-ce que pour mieux évaluer l'évolution du potentiel hydro-électrique. Les modes d'action sont fondés sur l'animation, la sensibilisation et les échanges. Pour l'Ae, des actions plus précises auraient pu être décrites, mettant en avant les partenariats avec les acteurs de l'eau, des mesures à inscrire dans les documents de planification (Sage, schémas de gestion, documents d'urbanisme), ou encore des programmations financières à proposer à l'agence de l'eau. Il est prévu de créer une fonction « d'ambassadeur de l'eau ».

### ***3.6 Les risques liés au changement climatique et l'adaptation***

Le diagnostic propose une mesure de la vulnérabilité comme le produit de trois indicateurs<sup>30</sup>, notés chacun de 1 à 3 : l'exposition future, la sensibilité future et la capacité d'adaptation.

La vulnérabilité est calculée pour cinq domaines (agriculture, foresterie et écosystèmes ; ressources en eau ; santé ; industrie, établissements et société ; réseaux d'énergie), et pour cinq types de risques : inondation, séisme, canicule et phénomène d'augmentation des températures, sécheresse, feu de forêt. Cette typologie ne permet pas d'individualiser la vulnérabilité des écosystèmes, d'autant que l'analyse du domaine « agriculture, foresterie et écosystèmes » concerne essentiellement l'agriculture et que celle du domaine « ressources en eau » se focalise exclusivement sur les usages et non les écosystèmes aquatiques.

La méthode conclut curieusement que la vulnérabilité la plus forte au regard du changement climatique s'observe pour l'industrie et les établissements humains, la plus faible pour la santé face au risque d'incendie. La vulnérabilité du domaine agriculture, foresterie et écosystèmes face au risque de canicule et au phénomène d'augmentation des températures est « moyenne », la capacité d'adaptation étant jugée « forte » par le dossier. L'Ae ne partage pas cette analyse. Elle estime que les vulnérabilités de l'agriculture, des forêts et des écosystèmes devraient être analysées indépendamment, et que la capacité d'adaptation des écosystèmes ne peut être considérée comme « forte » à l'échelle d'une dizaine d'années et *a fortiori* à l'horizon 2050.

Le diagnostic estime que la vulnérabilité des ressources en eau face à la canicule est « forte ». Le rapport environnemental évoque le Sdage Adour-Garonne 2016-2021, alors que le Sdage 2022-2027 en vigueur a été approuvé le 10 mars 2022. Cette référence erronée conduit, de façon générale, à s'interroger sur le besoin d'actualiser les éléments du PCAET relatifs à l'eau, notamment les éléments prospectifs de nature quantitative, susceptible d'interférer avec l'évaluation du potentiel hydro-électrique.

Pour l'Ae, il est nécessaire de reconsidérer les cotations des paramètres utilisés pour calculer l'indice de vulnérabilité, en exploitant notamment les retours d'expérience des périodes 2021 et 2022, et d'analyser individuellement la vulnérabilité des écosystèmes.

Pour faire face à cette vulnérabilité, le diagnostic cite, sans apporter d'argument précis la résilience des infrastructures d'approvisionnement et de transport, (y compris les captages d'eau, stations de traitement des eaux usées, installations de traitement des déchets), mais aussi les écosystèmes, compte tenu des services écosystémiques qu'ils apportent.

---

<sup>30</sup> L'exposition future peut être rare ou de faible ampleur (1), ponctuelle ou d'ampleur moyenne (2), régulière ou de grande ampleur (3). La sensibilité future peut être réduite ou faible (1), moyenne ou stable (2), élevée ou en augmentation (3). La capacité d'adaptation peut être forte (1), limitée (2), faible ou inexistante (3).

Alors que certaines fiches actions en traitent, la stratégie n'évoque que marginalement l'importance de la qualité des milieux naturels pour la résilience du territoire.

Le plan d'action comprend un axe dédié à l'adaptation, qui développe trois thèmes :

- la gestion des milieux aquatiques, et le risque inondation,
- le patrimoine naturel : un socle pour anticiper les effets du changement climatique,
- la séquestration du carbone en favorisant les matériaux biosourcés dans la construction.

Les pistes proposées sont pertinentes et s'appuient notamment sur les solutions fondées sur la nature. Sont ainsi cités l'élaboration d'une stratégie et un programme d'actions dédié au patrimoine naturel, le lancement d'un inventaire des zones humides, un travail sur la trame noire, et un plan d'action spécifique à la commune de Nay, reconnue « territoire engagé pour la nature ».

## Annexe : axes stratégiques et actions du PCAET du Pays de Nay (source : dossier)

Axe stratégique	Action
<b>Axe 1 : Inscrire nos collectivités locales dans une démarche d'exemplarité dans nos pratiques quotidiennes et l'orientation de nos compétences</b>	1.1 – Piloter une politique publique de transition
	1.2 – Vers un fonctionnement communautaire plus sobre en déplacements
	1.3 – Réduire l’empreinte écologique dans les bâtiments et espaces publics
	1.4 – Poursuivre la mise en œuvre de pratiques durables au sein de l’ensemble des services de la collectivité
	1.5 – Anticiper l’évolution de la ressource en eau potable, en quantité et en qualité
<b>Axe 2 : Adapter nos comportements afin de préserver nos ressources</b>	2.1 – Rapprocher les habitants de l’emploi et des services
	2.2 – Augmenter la fréquentation des transports en commun
	2.3 – Réduire la part de l’autosolisme et développant les mobilités douces
	2.4 – Aménager les conditions d’une mobilité partagée
	2.5 – Réduire la consommation énergétique des bâtiments
	2.6 – Accompagner les citoyens et les acteurs économiques du territoire dans une démarche de réduction des déchets
	2.7 – Anticiper l’évolution de la ressource en eau potable, en quantité et en qualité en agissant sur les usages pour réduire le besoin
	2.8 – Sensibiliser les citoyens et les acteurs économiques pour des comportements plus sobres
<b>Axe 3 : Faire de notre transition un atout pour notre économie locale</b>	3.1 – Relocaliser l’offre commerciale
	3.2 – Restructurer la zone de chalandise alimentaire
	3.3 – Pratiquer un tourisme durable
	3.4 – Préserver les sols et les milieux favorables au bon déroulement du cycle de l’eau
	3.5 – L’agriculture et les forêts comme supports de la production d’énergies renouvelables (EnR)
	3.6 – Contribuer à la pérennisation de l’agriculture en structurant l’évolution des pratiques et en valorisant les services environnementaux rendus
	3.7 – Favoriser la production et la consommation d’une offre énergétique locale, renouvelable et variée
<b>Axe 4 : Anticiper les effets du changement climatique et rendre notre territoire plus fort</b>	4.1 – Améliorer la gestion des milieux aquatiques, la préservation et la réaction du territoire face au risque inondation
	4.2 – Le patrimoine naturel : un socle pour anticiper les effets du changement climatique
	4.3 – Augmenter le potentiel de séquestration carbone en favorisant l’usage des matériaux biosourcés dans la construction