



Mission régionale d'autorité environnementale

Région Nouvelle-Aquitaine

**Avis de la Mission régionale d'autorité environnementale  
de la région Nouvelle-Aquitaine  
sur le plan climat air énergie territorial (PCAET)  
de la Communauté de communes de Lacq-Orthez (64)**

n°MRAe 2017ANA133

dossier PP-2017-5089

### **Préambule.**

Il est rappelé ici que, pour tous les plans, programmes ou schémas soumis à évaluation environnementale ou à étude d'impact, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis sur la qualité de l'évaluation environnementale, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement dans le dossier qui lui a été soumis.

En application du décret n° 2016-519 du 28 avril 2016, l'autorité environnementale est, dans le cas présent, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles internes à la MRAe Nouvelle-Aquitaine, cet avis d'autorité environnementale a été rendu le 4 octobre 2017 par délibération de la commission collégiale de la MRAe Nouvelle-Aquitaine.

Étaient présents : Frédéric DUPIN, Hugues AYPHASSORHO, , Freddie-Jeanne RICHARD, Jessica MAKOWIAK.

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 l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Étaient absents ou excusés : Thierry GALIBERT, Françoise BAZALGETTE,

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Nouvelle-Aquitaine a été saisie pour avis le 7 juillet par la Communauté de communes de Lacq-Orthez.

Conformément aux dispositions de l'article R.104-24 du code de l'urbanisme, l'Agence régionale de santé a été consultée et a produit un avis le 10 août 2017.

## I. Contexte général

Le plan climat air énergie territorial (PCAET) de Lacq-Orthez a été élaboré sur un périmètre correspondant à la Communauté de communes Lacq-Orthez, qui comporte 61 communes.

Ce territoire compte 55 000 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2017 pour une superficie de 750 km<sup>2</sup>. Il est situé au nord du département des Pyrénées-Atlantiques, à une trentaine de kilomètres à l'ouest de Pau.



Localisation de la Communauté de communes Lacq Orthez (source : DDTM 64)

Les PCAET sont définis aux articles L.229-26 et R.229-51 et suivants du Code de l'environnement. Ils ont pour objet d'assurer une coordination de la transition énergétique sur leur territoire. Ils ont vocation à définir des objectifs « stratégiques et opérationnels [...] afin d'atténuer le changement climatique, de le combattre efficacement et de s'y adapter, en cohérence avec les engagements internationaux de la France ».

Le PCAET est l'outil opérationnel de coordination de la transition énergétique dans les territoires. Il doit, en cohérence avec les enjeux du territoire, traiter de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique, de la qualité de l'air, de la réduction des consommations d'énergie et du développement des énergies renouvelables. Il doit être pris en compte par les plans locaux d'urbanisme (PLU).

Le PCAET ne doit pas se concevoir comme une juxtaposition de plans d'action climat / air / énergie pour différents secteurs d'activités mais bien comme le support d'une dynamique avec un traitement intégré des thématiques climat, air et énergie. Il comprend un diagnostic, une stratégie territoriale, un programme d'actions et un dispositif de suivi et d'évaluation. Il est mis en place pour une durée de 6 ans, et doit faire l'objet d'un bilan à 3 ans.

L'élaboration du projet PCAET de Lacq-Orthez a été engagée en décembre 2015 et a donné lieu à une évaluation environnementale en application des articles L.122-4 et R.122-17 du Code de l'environnement.

Suite à la validation du projet par le conseil communautaire le 26 juin 2017, cette évaluation environnementale est soumise à l'avis de l'Autorité environnementale, objet du présent document.

L'évaluation environnementale est l'occasion d'apprécier comment les axes et les actions du PCAET sont adaptés et suffisants pour atteindre les objectifs affichés et de mettre en évidence, le cas échéant, les freins de nature à restreindre ses ambitions environnementales et leur mise en œuvre.

Le plan d'actions du PCAET de Lacq-Orthez est structuré en 3 axes, 9 orientations et 16 actions (rappelés dans l'annexe du présent document), elles-mêmes déclinées en 62 fiches-action.

La Communauté de communes de Lacq-Orthez est un territoire à la fois industriel et rural dont les communes les plus peuplées sont Orthez (10 000 habitants) et Mourenx (6 970 habitants).

Dans le cadre du PCAET, les principaux enjeux du territoire sont, selon l'Autorité environnementale, liés au pôle industriel d'envergure nationale (émissions de gaz à effet de serre (GES), pollution, consommation d'énergie, avenir du site, actions en cours, gouvernance, etc.), aux risques naturels dans la mesure où la vulnérabilité du territoire peut être accrue par le changement climatique et aux tensions sur la ressource en eau dans un contexte de forte présence de maïsiculture et d'industries générant d'importantes consommations d'eau.

Le dossier fourni est divisé en 4 parties comportant chacune une pagination indépendante. Par commodité, nous adopterons dans la suite du présent avis les appellations suivantes :

- *Diagnostic* ou *1<sup>re</sup> partie* pour la « Phase 1 le diagnostic »,
- *Stratégie* ou *2<sup>e</sup> partie* pour la « Phase 2 : la stratégie du territoire »,
- *Programme d'actions* ou *3<sup>e</sup> partie* pour la « Phase 3 : Programme d'action »,
- *Évaluation environnementale* ou *4<sup>e</sup> partie* pour la « Phase 4 : l'évaluation environnementale ».

## **II. Analyse de l'évaluation environnementale**

### **1. Structuration et lisibilité du document**

La *4<sup>e</sup> partie* reprend formellement la structure du rapport environnemental issue de l'article R.122-20 du Code de l'environnement.

Les éléments inclus dans la sous-partie « analyse de l'état initial de l'environnement » sont, notamment sur les thématiques de l'énergie et de l'eau, complémentaires des éléments présentés dans la *1<sup>re</sup> partie*. Pour faciliter l'appréhension de ces enjeux, l'Autorité environnementale recommande de fusionner le diagnostic et l'analyse de l'état initial de l'environnement.

### **2. Exposé des motifs, des solutions de substitution et analyse des effets probables**

L'Autorité environnementale constate que les sous-parties sont succinctes et ne fournissent pas l'ensemble des éléments nécessaires à une évaluation environnementale complète. Elle rappelle que l'explicitation du processus d'élaboration du document est un élément fondamental de l'évaluation environnementale. L'Autorité environnementale recommande de compléter cette partie du document par un exposé plus détaillé de la relation étroite entre le PCAET et la stratégie de territoire adoptée par la communauté de communes fin 2016<sup>1</sup>.

L'évaluation *ex ante* des effets probables du plan est difficile dans le cas d'un PCAET. Dès lors, l'Autorité environnementale recommande l'ajout d'une fiche action, complémentaire à la fiche-action n°60 relative à l'animation du PCAET, visant à évaluer les effets des actions en cours de réalisation. La mise en place de méthodes internes d'évaluation permettra par la suite, par exemple dans le PCAET suivant, de faciliter l'évaluation *ex ante*.

### **3. Suivi du PCAET**

Le projet de PCAET propose quatre types d'indicateurs : des indicateurs associés à chaque action, des indicateurs liés à chaque fiche-action, des indicateurs regroupés dans une sous-partie spécifique (*3<sup>e</sup> partie* – VI. Description de l'observatoire du PCAET) et des indicateurs de contexte présentés en fin de *4<sup>e</sup> partie*.

L'Autorité environnementale recommande de regrouper l'ensemble des indicateurs dans une seule et même partie. Par ailleurs, au regard des nombreux indicateurs proposés, l'Autorité environnementale recommande de simplifier le système d'indicateurs afin de faciliter son actualisation et de mieux cibler l'atteinte des résultats opérationnels.

L'actualisation du système d'indicateurs et son analyse devraient par ailleurs être intégrés dans les objectifs de la fiche-action n°60 relative à l'animation du PCAET.

### **4. Méthodes et concertations**

Pour atteindre les objectifs fixés, la mise en œuvre optimale des actions proposées nécessite une appropriation et une implication collectives, en particulier des acteurs industriels et associatifs. La *4<sup>e</sup> partie* devrait donc expliciter les modalités pratiques d'association suivies lors de l'élaboration du PCAET et ayant potentiellement vocation à être poursuivies tout au long de sa mise en œuvre.

---

1 <http://www.cc-lacqorthes.fr/ma-communaute-de-communes/le-projet-de-territoire.html>

### III. Prise en compte de l'environnement par le projet de PCAET

#### 1. Gouvernance

Les actions d'un PCAET couvrent un champ qui, contrairement aux plans climat énergie territoriaux précédents<sup>2</sup>, ne relève pas exclusivement de la compétence de la communauté de communes porteuse du document. À travers la mise en œuvre de son PCAET, l'Autorité environnementale considère donc que la communauté de communes a vocation à jouer de fait un rôle d'animateur de la transition énergétique sur son territoire.

En ce qui concerne le programme d'actions, le nombre d'actions pilotées ou co-pilotées par un acteur autre que la communauté de communes est faible (10/62). Les acteurs économiques sont peu représentés (4 actions) et les acteurs associatifs sont totalement absents des co-pilotages.

Les documents présentés ne détaillent pas la méthode d'élaboration du PCAET ni la composition du comité de pilotage appelé, selon la fiche-action n°60, à être pérennisé.

Au regard notamment des caractéristiques économiques du territoire et des enjeux associés mis en exergue dans le diagnostic du PCAET, l'implication des acteurs économiques et associatifs est une condition indispensable à la mise en œuvre efficace du PCAET.

L'Autorité environnementale recommande donc d'une part d'explicitier les modalités d'association prévues et d'autre part de renforcer les actions de gouvernance afin de faire émerger progressivement une dynamique collective autour du PCAET, en s'appuyant par exemple sur les partenariats existants autour de la plateforme industrielle de Lacq.

L'implication des communes du territoire, notamment les plus importantes, pourrait également être explicitée.

L'Autorité environnementale note par ailleurs que certaines actions estampillées « gouvernance » dans les tableaux de synthèse (3<sup>e</sup> partie, pages 41 à 43) ne devraient pas relever de cette catégorie<sup>3</sup>.

#### 2. Prise en compte dans le projet de certains enjeux

Le diagnostic proposé est complet et couvre l'ensemble des champs attendus du PCAET. Les éléments présentés pourraient toutefois être conclus, pour chaque thème abordé, par les principaux enjeux identifiés.

L'Autorité environnementale recommande d'ajouter une synthèse de ces enjeux à la synthèse du diagnostic présenté en fin de la 1<sup>re</sup> partie (pages 85 et 86).

La 4<sup>e</sup> partie comprend des tableaux Atouts/Faiblesses/Opportunités/Menaces. Ceux-ci sont néanmoins totalement décorrélés des thèmes abordés dans la 1<sup>re</sup> partie. En effet, ces tableaux comprennent des informations nouvelles, non directement liées aux thèmes principaux du PCAET (équipements publics, caractéristiques de la population, etc.). Les éléments-clé du diagnostic du PCAET ne sont par ailleurs pas repris.

L'Autorité environnementale recommande de préciser les études dont sont issus les enjeux présentés dans la 4<sup>e</sup> partie et de mettre en cohérence ces éléments lorsque c'est nécessaire.

Les développements présentés sur certaines thématiques font apparaître des enjeux particuliers pour le territoire qui ne semblent pas avoir été pris en compte dans le projet de PCAET : la ressource en eau, la qualité de l'air et la consommation d'espaces naturels et agricoles.

##### a. La ressource en eau

Ce thème est abordé à la fois dans la 1<sup>re</sup> partie (page 75) et dans la 4<sup>e</sup> partie (page 43). Il est indiqué d'une part que la demande en eau industrielle est plus faible que celle de l'irrigation et d'autre part que l'industrie représente 78 % de la consommation d'eau contre 14 % pour l'agriculture. Les éléments chiffrés et les explications associées devraient être remis en cohérence.

L'Autorité environnementale considère que l'eau est un enjeu fort pour le territoire dans le cadre de l'adaptation au changement climatique. Les restrictions sur les prélèvements en eau vont augmenter, comme l'indique le dossier (1<sup>re</sup> partie, page 75). Or la fiche-action n°52 relative au suivi des besoins en eau des différents secteurs est limitée à une observation statistique. L'autorité environnementale l'estime insuffisante pour répondre aux enjeux soulevés. Elle recommande donc fortement d'intégrer des actions

---

2 Les Plans Climat Énergie Territoriaux antérieurs à la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte pouvaient être limités aux compétences et services de la collectivité maître d'ouvrage.

3 Exemples : la fiche n°32 relative à la mise en place de bornes de recharge électrique ou la fiche n°61 relative aux marchés publics de la communauté de communes.

spécifiques à la ressource en eau dans le programme d'actions, en associant fortement les principaux consommateurs : industriels et agriculteurs.

#### **b. La qualité de l'air**

Les émissions de polluants par les activités industrielles sont identifiées dans le diagnostic comme en témoignent quelques éléments partiels donnés sur leur nature et la chronique de déclenchement des seuils d'alerte du réseau AirAq. Cette identification reste très partielle et non quantifiée, ce qui n'est pas sans surprendre pour des sites dont certains sont classés Seveso notamment au titre de rejets toxiques.

L'autorité environnementale constate que dans la partie du plan d'actions visant à limiter les émissions de polluants (axe 2, action 4), seule l'agriculture est traitée. Elle recommande donc d'intégrer des actions sur la réduction des émissions de polluants pour les activités industrielles.

#### **c. La consommation d'espaces naturels et agricoles**

Le diagnostic indique que la consommation d'espaces pour l'habitat et les activités économiques a été d'environ 4,5 km<sup>2</sup> entre 2000 et 2015. Les surfaces disponibles à l'urbanisation dans les documents d'urbanisme existants sont évalués, au 1<sup>er</sup> janvier 2015, à 11,86 km<sup>2</sup>. Les réserves foncières correspondent ainsi à environ 40 ans d'artificialisation en poursuivant le rythme des années 2000 à 2015, alors que les documents d'urbanisme visent en moyenne une échéance décennale. L'Autorité environnementale considère que la consommation d'espaces est un enjeu fort pour le territoire dans le cadre du PCAET, qui apparaît sous-estimé en tant que facteur aggravant du changement climatique.

Le territoire de la Communauté de communes de Lacq-Orthez ne dispose pas d'un schéma de cohérence territoriale (SCoT), et aucun périmètre de SCoT concernant le territoire n'est aujourd'hui défini. Le dossier de PCAET ne mentionne aucune dynamique de gestion intercommunale de l'urbanisme, via par exemple un plan local d'urbanisme intercommunal. Dès lors, l'Autorité environnementale recommande la mise en œuvre d'une action de gouvernance spécifique à l'urbanisme visant à renforcer la maîtrise de la consommation des espaces naturels et agricoles dans les documents d'urbanisme communaux.

### **3. Prise en compte de la stratégie nationale bas carbone dans le PCAET**

Le dossier de PCAET explique à plusieurs reprises les principaux axes et objectifs de la stratégie nationale bas carbone. Cette stratégie est le seul document supra-territorial à prendre en compte réglementairement dans le PCAET. Les éléments présentés permettent d'appréhender clairement la stratégie nationale mais n'analysent pas la cohérence entre les deux documents.

La stratégie territoriale exposée dans le PCAET exclut volontairement de fixer des objectifs de maîtrise de l'énergie et d'émission de gaz à effet de serre (GES) pour l'industrie et le tertiaire (2<sup>e</sup> partie, pages 20 et 21). Les objectifs de production d'énergie renouvelable sont de plus limités au recensement des projets existants en ce qui concerne l'hydraulique, la mobilisation d'énergie fatale<sup>4</sup> et le biocarburant (2<sup>e</sup> partie, page 22). Le scénario énergétique présenté dans la stratégie inclut ainsi une quasi-stagnation de la production locale entre 2021 et 2050. Ce choix place le PCAET en situation de non-conformité avec le cadre réglementaire.

L'Autorité environnementale recommande de fixer des objectifs minimaux à long terme pour la production d'énergie et, comme cela est fait pour les secteurs du résidentiel, des transports et de l'agriculture, d'inclure l'industrie dans les objectifs fixés de réduction de la consommation d'énergie et des émissions de GES. Le cas échéant, des actions de pré-figuration pourraient utilement être intégrées dans le programme d'actions afin de mobiliser les acteurs locaux à moyen et long terme (pour la production) voire dès le court terme (pour les réductions).

L'Autorité environnementale recommande de plus d'intégrer de manière formelle dans la 4<sup>e</sup> partie l'analyse de la prise en compte de la stratégie nationale bas carbone par le PCAET, analyse qui sera de fait réalisable lorsque les objectifs pré-cités auront été fixés.

### **4. Organisation et contenu du plan d'actions**

La Communauté de communes de Lacq-Orthez fait partie des territoires à énergie positive pour la croissance verte, ce qui lui confère un label et des possibilités de financement d'actions vertueuses du programme d'actions.

Le niveau d'ambition proposé pour quelques actions est corrélé au degré local d'appropriation ou d'investissement, technique ou politique. Ce niveau peut ainsi être potentiellement élevé mais en

---

4 L'énergie fatale est la quantité d'énergie inéluctablement présente ou piégée dans certains processus ou produits, qui parfois - au moins pour partie - peut être récupérée et/ou valorisée. Ce terme désigne aussi l'énergie qui serait perdue si on ne l'utilisait pas au moment où elle est disponible, par exemple : l'électricité issue des éoliennes, des panneaux solaires ou celle produite par les centrales hydrauliques au fil de l'eau (source : Wikipédia).

structuration dans certains cas<sup>5</sup> ou en émergence<sup>6</sup>. Afin que le PCAET s'inscrive dans une logique d'amélioration continue, l'Autorité environnementale recommande la mise à jour régulière des fiches-actions dans le suivi du PCAET pour inclure le cas échéant des actions plus ambitieuses si des dynamiques territoriales apparaissent.

Le programme d'actions comporte par ailleurs des actions dont la corrélation avec le PCAET mériterait d'être expliquée. Le maintien dans le PCAET des fiches-actions suivantes peut ainsi être questionné, au regard de leur contribution effective aux objectifs du plan :

- F11 : Recenser les offres touristiques naturelles, sportives, gastronomiques et culturelles,
- F12 : Valoriser les déplacements doux (dans l'action relative à l'alimentation),
- F18 : Mettre en avant l'artisanat de bois d'œuvre dans les foires et les salons,
- F19 : Proposer une charte paysagère pour l'utilisation de bois locaux dans les bâtiments agricoles,
- F51 : Réaliser un recensement du patrimoine arboré,
- F58 : Maintenir la qualité des eaux de baignade de Biron,
- F61 : Renforcer la prise en compte du développement durable dans les marchés publics...

Afin d'améliorer la lisibilité du programme d'actions, l'Autorité environnementale recommande de compléter chaque fiche par des précisions sur les moyens, humains ou financiers, à mobiliser. Seul l'ajout de ces informations dans les tableaux de synthèses permettra, après une mise en perspective avec les moyens disponibles, de valider la cohérence et la fiabilité de l'ensemble des actions.

Les fiches-actions devraient également être complétées par une évaluation de la participation des actions aux objectifs globaux du PCAET. S'il paraît difficile de chiffrer précisément chaque action, il serait néanmoins opportun d'identifier à quel(s) grand(s) objectif(s) elle concourt (réduction de la consommation d'énergie, réduction de la production de GES, augmentation de la production d'énergie renouvelable, adaptation au changement climatique, etc.).

L'Autorité environnementale recommande une hiérarchisation et priorisation des fiches-actions au regard de cette double évaluation (moyens à mobiliser et contribution aux objectifs). Un programme d'actions resserré autour des fiches-actions contribuant directement à l'atteinte des objectifs du PCAET améliorerait la lisibilité du projet.

## **5. Impact des actions sur l'environnement**

L'Autorité environnementale recommande d'intégrer dans la 4<sup>e</sup> partie une évaluation environnementale détaillée pour les actions dont l'impact environnemental est potentiellement important. L'Autorité environnementale considère qu'il semble ainsi opportun d'analyser plus précisément les incidences des actions suivantes :

- F11: Recenser les offres touristiques naturelles, sportives, gastronomiques et culturelles (création de trafics routiers et augmentation de la pression humaine sur les milieux naturels)
- F6 : Installer des fermes photovoltaïques sur des sites ciblés (impacts paysagers et sur des espaces naturels résiduels)
- F15 : Fédérer les acteurs privés de la forêt (transformation de certaines forêts non exploitées en forêts de production)
- F57 : Sélectionner et planter des végétaux résistants (critères de sélection des végétaux pour éviter la prolifération de végétaux invasifs...), ...

---

5 Exemple : développement industriel, notamment autour du bassin de Lacq (Fiches-actions F1 à F8).

6 Exemples : mise en place de système alimentaire local (Fiche-action F9) ou maison de la mobilité (Fiche-action F28).

#### **IV. Synthèse des points principaux de l'avis de l'Autorité environnementale**

Le plan climat air énergie territorial (PCAET) de la Communauté de communes de Lacq-Orthez est le premier document de ce type réalisé sur ce territoire.

Il devrait permettre l'émergence et la consolidation de dynamiques territoriales favorables à une diminution des consommations d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre, couplée à une augmentation de la production d'énergie renouvelable.

Le programme d'actions proposé contient des actions qui devraient concourir à l'atteinte des objectifs fixés. Il doit toutefois être complété et hiérarchisé afin d'améliorer sa lisibilité et de faciliter sa mise en œuvre.

Les principales remarques de l'Autorité environnementale portent sur le défaut d'intégration d'actions spécifiques pour la gestion de la ressource en eau, la maîtrise de la qualité de l'air et de la consommation d'espaces par l'urbanisation. De plus l'Autorité environnementale souligne l'absence d'objectifs de production, de consommation d'énergie, ainsi que de réduction d'émissions de gaz à effet de serre et polluants par l'industrie.

Les modalités de gouvernance devraient être clarifiées. L'Autorité environnementale recommande notamment de renforcer la mobilisation des acteurs économiques et associatifs dans la mise en œuvre des actions du PCAET.

Le Président de la  
MRAe Nouvelle-Aquitaine

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the end.

Frédéric DUPIN

## Annexe : Tableau de synthèse des actions du PCAET

### Axe 1: Une économie dynamique permettant le développement du territoire

N°	Orientation	N°	Action
O1	Une activité industrielle durable	A1	Faciliter la mise en place de circuits courts
		A2	Inciter à l'innovation dans le domaine de la transition énergétique
O2	La valorisation économique des atouts naturels du territoire : renforcer l'agriculture, valoriser la forêt, développer le tourisme	A3	Prendre en compte les enjeux liés à l'alimentation
		A4	Limiter les consommations énergétiques, les émissions de polluants et favoriser l'implantation d'énergie renouvelable
		A5	Encourager la gestion des forêts privées et soutenir la valorisation de la ressource bois

### Axe 2 : Un aménagement durable du territoire

N°	Orientation	N°	Action
O3	Se déplacer autrement	A6	Développer de nouvelles mobilités
		A7	Diminuer l'intensité carbone des carburants
O4	La rénovation de l'éclairage public	A8	Rechercher l'efficacité énergétique de l'éclairage public
O5	Le lien avec les réseaux de distribution d'énergie	A9	Suivre le développement des réseaux de distribution d'énergie

### Axe 3: Un territoire privilégiant la qualité de vie, le bien être des habitants et le lien social

N°	Orientation	N°	Action
O6	Favoriser un logement de qualité et adapté à tous	A10	Accompagner les maîtres d'ouvrage
		A11	Montrer l'exemple
O7	Zéro déchets non valorisés en 2030	A12	Valoriser tous les déchets
O8	Vivre dans un environnement sain	A13	Mieux connaître la vulnérabilité du territoire
		A14	Se protéger des aléas
		A15	Suivre la qualité de l'air
O9	Être coordinateur de la transition énergétique	A16	Établir une gouvernance