



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE LA RÉGION NOUVELLE-AQUITAINE

Avis de l'État

Plan Climat Air Énergie Territorial (PCAET)

**de la Communauté de communes
de Lacq-Orthez**

2017-2022

SOMMAIRE

- 1. La CCLO comme coordinateur de la transition énergétique**
- 2. Le diagnostic**
- 3. La stratégie et la contribution du territoire aux objectifs nationaux et régionaux**
- 4. Le programme d'actions et sa mise en œuvre opérationnelle**
- 5. Observations thématiques**
- 6. Le dispositif de suivi et d'évaluation**
- 7. L'articulation du PCAET avec les documents d'urbanisme et de planification**
- 8. Rappel relatif aux étapes suivantes de la procédure**

Avis de l'État sur le PCAET de la Communauté de communes de Lacq-Orthez

Le présent PCAET couvre le périmètre de la communauté de communes de Lacq-Orthez (CCLO), composé de 61 communes représentant environ 55.000 habitants, dont Orthez (10.000 habitants) et Mourenx (7.000 habitants). Cet établissement public de coopération intercommunal a été créé le 1^{er} janvier 2014 par la fusion de plusieurs communautés de communes.

Dès lors, ce territoire a été soumis à l'obligation de réaliser un PCET, anciennement défini dans la loi Grenelle II du 12 juillet 2010, sans délai.

Depuis la loi Transition Énergétique pour la Croissance Verte du 17 août 2015, la collectivité est tenue de réaliser un PCAET, défini dans la dite loi, l'adoption devant réglementairement aboutir au plus tard le 31 décembre 2016.

Aussi la CCLO a lancé l'élaboration de son plan le 14 décembre 2015, en régie, et en a arrêté le projet le 26 juin 2017. Ce projet est actuellement soumis à l'avis du Préfet de région, du Président du Conseil régional de la Nouvelle-Aquitaine et de l'Autorité environnementale.

Il s'agit du premier plan climat élaboré sur ce territoire, qui comprend bien, en référence à l'article R229-51 du code de l'environnement : un diagnostic, une stratégie territoriale, un programme d'actions et un dispositif de suivi et d'évaluation.

1. La CCLO comme coordinateur de la transition énergétique

Une des principales évolutions introduites par le législateur dans les nouveaux plans climat est le rôle de coordinateur de la transition énergétique assigné à l'intercommunalité qui porte ainsi le plan auprès de l'ensemble des parties prenantes de son territoire.

En effet, conformément à l'article L2224-34 du code général des collectivités locales, « *les EPCI [...] sont les coordinateurs de la transition énergétique. Ils animent et coordonnent, sur leur territoire, des actions dans le domaine de l'énergie en cohérence avec les objectifs du PCAET et avec le SRCAE/SRADDET, en s'adaptant aux caractéristiques de leur territoire* ».

Ainsi la collectivité ne doit pas définir un programme d'actions uniquement au regard de son patrimoine et ses compétences, mais proposer une stratégie globale en coordination avec les acteurs du territoire : économiques, institutionnels, associatifs, grand public...

• Association de la population et des acteurs locaux

Les modalités de concertation, qui aurait pu être définies dans la délibération d'élaboration de l'assemblée communautaire de la CCLO, ne sont pas précisées. Les délibérations suivantes permettent de savoir que « *4 réunions publiques ont eu lieu* » et que « *la population et plus largement les acteurs locaux ont également été associés* » sans autre développement sur les moyens et le bilan de ces associations. Une mise à disposition du public du document est actuellement en cours sur le site Internet de la collectivité.

Une dizaine de fiches-actions (sur 62 au total) relèvent de partenariats ou de co-pilotage avec des acteurs économiques ou institutionnels du territoire, ce qui laisse penser qu'une démarche a bien été menée en ce sens. En l'absence d'éléments probants, les acteurs associatifs semblent moins présents dans la construction du programme d'actions.

Dans la phase de mise en œuvre du plan, il est prévu que le comité de pilotage continuera de se réunir « *au moins une fois par an* » (voir fiche-action 60), sans précision sur l'association des différents partenaires.

Ce nouveau rôle fondamental d'animation donné aux intercommunalités aurait pu être davantage explicité dans le PCAET, outil opérationnel de coordination de la transition énergétique, en précisant les modalités pratiques d'association des différents partenaires tant dans la phase d'élaboration de la stratégie que dans la mise en œuvre du programme d'actions.

- ***Association spécifique des acteurs des pôles industriels du territoire***

Les pôles industriels du territoire, du fait de leur poids déterminant en termes d'activité économique et d'emploi, de consommation d'énergie, d'émission de gaz à effet de serre et de qualité de l'air, auraient pu faire l'objet d'un traitement spécifique.

Au stade de la stratégie, la question, essentielle pour le territoire, du devenir des activités reposant sur l'exploitation du gisement de gaz résiduel, méritait d'être posée et davantage explicitée.

La question de l'impact de l'activité industrielle sur la qualité de l'air, très sensible sur ce territoire, est déjà étroitement suivie par de nombreux acteurs (DREAL, ATMO, ARS, associations, collectivités, etc.) aux côtés des industriels. Cependant ce sujet ne devrait pas être écarté tant dans le programme d'actions du PCAET que dans la dynamique d'animation et de communication.

Aussi l'association des représentants de ces industriels aux instances de pilotage du plan climat et aux réflexions en cours pourrait être formalisée et rendue plus visible.

- ***Gouvernance entre l'intercommunalité et ses communes membres***

Bien que la CCLO soit porteuse de l'élaboration du document, les communes de l'intercommunalité sont de toute évidence des parties prenantes du plan climat, pouvant contribuer à l'effort du territoire pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et réduire les consommations énergétiques. Il est dès lors regrettable que les engagements pris dans le programme d'actions relèvent uniquement de l'intercommunalité et non des communes qui la composent.

Par exemple, en termes de rénovation énergétique du patrimoine public, la fiche-action 41 propose de « poursuivre la rénovation des bâtiments intercommunaux » et la fiche 42 uniquement « d'inciter à la rénovation des bâtiments communaux ».

Dans ce cas comme dans les autres domaines pouvant relever aussi des compétences des communes, leurs engagements devraient répondre à la nécessaire coordination des actions de tous les acteurs du territoire pour contribuer à la lutte contre le changement climatique.

Les municipalités sont invitées à contribuer à l'effort collectif et à l'afficher plus clairement lors de la modification ou la révision de ce plan.

2. Diagnostic

Le diagnostic du territoire couvre bien l'ensemble des domaines prévus par la réglementation. Au-delà, il intègre des thématiques pouvant présenter des enjeux importants pour le territoire comme la recherche, le développement du numérique et le tourisme.

On pourra cependant regretter, au vu de l'importance de l'activité industrielle, que celle-ci n'ait pas fait l'objet d'un examen séparé et plus approfondi.

3. Stratégie territoriale et contribution du territoire aux objectifs nationaux et régionaux

Le PCAET de la CCLO fixe comme objectifs chiffrés pour son territoire :

- en matière de consommation énergétique

% par rapport à 2012	2021	2026	2030	2050
Résidentiel	-10 %	-15 %	-20 %	-30%
Transport	-5%	-15%	-20%	-30%
Industrie – Energie -Tertiaire				
Agriculture	-10 %	-15 %	-20 %	-30%

- en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre

% tCO2eq par rapport à 2012	2021	2026	2030	2050
Résidentiel	-10%	-15%	-20%	-40%
Transport	-10%	-20%	-30%	-40%
Industrie –Energie- Tertiaire				
Agriculture	-10%	-15%	-20%	-30%

- en matière de production d'énergies renouvelables

MW	2012	2021	2026	2030	2050
Solaire	9,3	35,3		+2%	+2%
Hydraulique	12,8	14,8			
Énergie fatale	7,3	7,3			
Bois	69,5	69,5		+2%	+2%
Biocarburant	173,6	173,6			
Méthanisation				1 unité	

Le choix a été fait par la CCLO de ne pas afficher des objectifs :

- de réduction des émissions de GES et des consommations énergétique pour les secteurs industrie, énergie et tertiaire ;
- de réduction des concentrations de polluants atmosphériques ;
- de production d'énergies renouvelables au-delà de 2021.

Au-delà de l'absence de ces objectifs chiffrés pourtant requis par l'article R229-51-II. du code l'environnement, ce sont également les éléments explicatifs permettant de comprendre dans quelle mesure le programme d'actions répond aux objectifs fixés qui font défaut. A minima le document aurait pu évaluer les réductions d'émissions de gaz à effet de serre escomptées des principales actions.

On peut en revanche saluer les efforts déployés pour évaluer le coût de l'inaction, exercice nouveau et délicat à mettre en œuvre à l'échelle d'un territoire donné.

4. Mise en œuvre opérationnelle du programme d'actions

Le programme d'actions se décompose en 3 axes, 9 orientations et 62 fiches-actions, en coordination avec le projet de territoire de la CCLO.

Parmi les fiches présentées, la moitié environ sont des actions déjà commencées ou en cours et portées par la CCLO et l'autre moitié sont des actions programmées pour 2018, 2019 ou 2020. Une dizaine relève du champ territorial, à savoir en collaboration avec des acteurs locaux et une

cinquantaine relève du champ patrimoine et compétences de la collectivité.

La CCLO a notamment pris des engagements dans les secteurs suivants :

- bâtiment et éclairage public
 - *mettre en place un nouveau dispositif d'aides pour la rénovation énergétique avec des actions ciblées (fiches 35, 36 et 37)*
 - *encourager à l'utilisation du bois local dans la construction (fiches 16 et 19) ; réaliser la réhabilitation exemplaire de biens d'habitation par la CCLO (fiche 39)*
- transport
 - *participer au financement d'une véloroute (fiche 12) ; réaliser 2 pôles d'échanges intermodaux (fiche 22) ; organiser le frêt avec les infrastructures présentes sur le complexe de Paradies (fiche 25)*
 - *faire un plan de mobilité rurale (fiche 20)*
- agriculture et sylviculture
 - *poursuivre le fonds énergie à l'agriculture (fiche 14)*
 - *développer des circuits courts et de saison (pour l'alimentation) (fiche 10)*
- industrie et autres activités économiques
 - *inciter les acteurs économiques aux économies d'énergie et à la création d'énergies nouvelles (ou réduction d'énergie fatale) et à mettre en place des circuits courts (fiches 2, 3 et 5)*
- production/distribution de l'énergie et développement des énergies renouvelables
 - *installer des fermes photovoltaïques sur des sites ciblés d'ici 2020 sous pilotage de la CCLO (fiche 6)*
 - *favoriser l'installation d'un centre de recherche lié au stockage de l'énergie d'ici 2020 (fiche 7) ; accompagner l'implantation de Lacq Green Valley (fiche 8) ; inciter à la production de carburant bas carbone sur le territoire et veiller à la mise en place d'un maillage de vente (fiches 31 et 32)*
 - *procéder à des études d'opportunité ou de faisabilité d'énergies renouvelables ou de récupération (fiches 17, 47 et 48)*
- gestion des déchets
 - *limiter l'impact environnemental des collectes de déchets (fiche 46) ; mettre en place des composteurs collectifs au sein de résidences volontaires (fiche 44)*
 - *créer une recyclerie (fiche 45)*
- adaptation aux impacts du changement climatique
 - *recensement et état de lieux des vulnérabilités du territoire (fiches 50, 51, 52, 54, 55, 56, 59) ; implanter des végétaux (fiche 57) ; sensibiliser la population (fiche 49)*

La CCLO présente également quelques actions en tant que collectivité exemplaire, notamment *poursuivre la rénovation des bâtiments intercommunaux (fiche 41), éclairer juste (et de manière économe en énergie) (fiche 33) et mettre en place une politique de renouvellement de véhicules propres (fiche 30).*

Le programme couvre ainsi les différentes entrées thématiques définies réglementairement et s'appuie sur un diagnostic exhaustif.

Néanmoins, l'évaluation des moyens financiers et humains à mobiliser pour le mettre en œuvre n'est pas fournie, ce qui pose question quant à l'opérationnalité du plan.

De même, la présentation de certaines actions reste assez évasive sur les conditions de mise en

œuvre ou les objectifs. Par exemple, la fiche 2 « *Inciter les entreprises à mettre en place des circuits courts* » n'a pas identifié de structure pilote. Les fiches-action liées au développement des énergies renouvelables ne fournissent pas de chiffres sur les productions envisagées. Ou encore, la fiche 35 « *inciter les ménages à faire des travaux de rénovation avec la mise en place d'une plateforme de la rénovation* » semble se limiter de fait, en termes de mise en œuvre, à l'étude de faisabilité de cette plateforme.

5. Observations thématiques

Économie

- Faciliter la mise en place de circuits courts (fiche 1)

L'affirmation selon laquelle, depuis la directive REACH, de nombreux produits chimiques qui étaient stockés sur site doivent l'être sur des sites SEVESO est inexacte. De même, l'affirmation selon laquelle le territoire possède des « terrains SEVESO » connectés au réseau ferroviaire pour accueillir ces zones logistiques pour produits dangereux et ainsi faciliter des circuits courts pour les entreprises est discutable.

Outre le fait que la notion de « terrains SEVESO » n'a pas de fondement réglementaire, l'affirmation qu'une zone logistique embranchée sur le réseau national de voies ferrées favorise les circuits courts pour les entreprises reste à démontrer : l'effet attendu d'un accès facilité au réseau ferroviaire devrait au contraire favoriser les échanges de marchandises à longue distance et à gros volume.

Cette action aux objectifs a priori vertueux mériterait d'être retravaillée sur des bases mieux étayées. Dans sa formulation actuelle, elle paraît assez éloignée des préoccupations que doit traiter un PCAET.

- Installer des fermes photovoltaïques sur des sites ciblés (fiches 6 et 3)

Il y aura lieu d'être vigilant quant à la nature des friches industrielles ciblées (définition, implantation, aspect quantitatif) qui seront utilisées. En effet, il est inexact d'affirmer de façon aussi générale que, pour des raisons réglementaires, l'implantation de nouvelles activités industrielles sont « interdites » sur les puits abandonnés, anciennes décharges ou friches industrielles. Accueillir des installations photovoltaïques sur ces sites n'est donc pas la seule option envisageable et la reconquête par de nouvelles activités de ces secteurs déjà artificialisés doit être examinée de manière à préserver les espaces naturels ou agricoles.

Risques et changement climatique

Le diagnostic de vulnérabilité couvre bien toute la palette des risques naturels auxquels est exposé le territoire et les conséquences possibles du changement climatique en termes d'aggravation de ces risques. On peut regretter que les risques technologiques n'aient pas fait l'objet d'une revue de même type.

Le programme d'action quant à lui se focalise sur un nombre limité de thématiques : sensibilisation de la population aux risques en général, ressource en eau, patrimoine routier et arboré, espaces verts, îlots de chaleur urbains. Ce choix aurait mérité d'être explicité en regard des éléments exposés dans le diagnostic.

En effet, le territoire de la CCLO est également fortement exposé au risque inondation (par débordement des cours d'eau, par ruissellement ou par remontées de nappes) et au phénomène de gonflement-retrait des sols argileux, avec une sensibilité des terrains pouvant être moyenne ou forte dans certains secteurs.

Dans un contexte de probable aggravation de ces aléas, tant en fréquence qu'en intensité, le PCAET pourrait a minima faire référence aux plans de prévention des risques existants. Au-delà, il

aurait pu proposer une stratégie d'ensemble à son échelle, ou tout au moins rechercher une articulation avec les démarches existantes par ailleurs, comme celle engagée dans le cadre de la directive Inondations par le Syndicat Mixte du Bassin du Gave de Pau.

Qualité de l'air

Alors que le diagnostic mentionne l'importance des émissions de polluants d'origine industrielle, cette question n'est plus évoquée par la suite. Le programme d'action vise quant à lui uniquement le suivi des émissions dues au trafic automobile en bordure des grands axes routiers, hors bassin industriel de Lacq.

Bien qu'il existe par ailleurs un dispositif conséquent de suivi des émissions industrielles et des lieux de dialogues entre industriels et institutions, on peut s'étonner que cette question extrêmement sensible pour l'ensemble des acteurs du territoire soit ignorée par le programme d'action du PCAET qui aurait pu a minima proposer de relayer l'information en la matière.

Logement

La collectivité distingue bien :

- ses actions d'accompagnement pour des interventions incombant aux maîtres d'ouvrage privés (particuliers, copropriétés) ;
- ses interventions directes sur le bâti ayant une vocation d'exemplarité.

Cette organisation permet d'affirmer le rôle de relais de la collectivité pour promouvoir les politiques publiques portées à travers un PCAET.

Cependant, les fiches 35, 36 et 40 sont une reprise d'actions du PLH adopté en décembre 2016. Si cette approche ne soulève pas de contradiction majeure, elle nuit cependant à la lisibilité des actions envisagées relevant directement du PCAET : économies d'énergie, promotion des énergies renouvelables, amélioration de la qualité de l'air...

Par ailleurs, on peut regretter que les indicateurs figurant dans les fiches action relatives au logement ne permettent pas de suivre la réalisation d'objectifs importants pourtant affirmés dans l'action 11 : recours à des professionnels labellisés pour les réhabilitations, dynamique des artisans du territoire, promotion des circuits courts pour les matériaux de construction, limitation de la consommation d'espace.

Mobilité

L'ambition de ce volet qui, couvre une large palette de mesures visant à limiter l'usage de la voiture et à réduire les émissions de gaz à effet de serre, peut être saluée.

En revanche, le volet relatif au développement de l'usage de véhicules motorisés moins polluants concerne essentiellement les flottes des collectivités locales.

La question du déploiement des infrastructures de recharge tout public pour véhicules électriques ou hybrides rechargeables, qui est un objectif important de la loi transition énergétique pour la croissance verte, n'est évoquée que de façon très succincte en termes de « facilitation » et « sensibilisation ». La possibilité de distribuer du bioGNV est mentionnée sans qu'une action précise en ce sens soit proposée et la perspective de produire localement du biométhane d'origine agricole n'est pas envisagée (cf. point suivant). Quant à la perspective de produire du bioéthanol de deuxième génération sur le territoire, elle ne répond pas vraiment aux problématiques de mobilité locale.

Développement des énergies renouvelables

Ce développement est essentiellement envisagé dans les domaines suivants :

- développement d'installations photovoltaïques au sol sur d'anciens sites industriels
- valorisation du biogaz d'une décharge
- étude d'opportunité d'un réseau de chaleur bois
- projet de production de bioéthanol de deuxième génération.
- accueil d'une activité industrielle dans le domaine du stockage d'énergie.

Ce développement s'appuie opportunément sur l'important tissu industriel du territoire et la collectivité se propose de jouer un rôle moteur pour accompagner sa mutation vers des activités d'avenir.

Sans remettre en question l'intérêt de la production de bioéthanol de deuxième génération en tant que projet industriel, on pourra cependant questionner la technologie en termes de bilan environnemental. S'agissant d'un process dont l'industrialisation débute, en tout cas sous nos latitudes, des incertitudes importantes subsistent sur son bilan carbone. De plus, selon l'origine des matières premières utilisées, l'impact amont sur les sols peut être non négligeable : intrants et mobilisation de sols agricoles pour les cultures dédiées, soustraction de matières organiques aux sols pour l'utilisation de déchets agricoles. Enfin, comme mentionné plus haut, cette production n'a pas vocation à être principalement distribuée sur le territoire et ne contribue donc pas à son autonomie énergétique. Il est donc quelque peu audacieux de la comptabiliser dans le bilan énergétique actuel ou à venir du territoire.

Par ailleurs, on peut regretter que la piste de la méthanisation agricole n'ait pas été explorée alors que le territoire accueille une importante activité agricole. Cette option pour l'utilisation des déchets agricoles et/ou alimentaires présente le double avantage de produire un vecteur énergétique utilisable localement et de permettre un retour au sol, via le digestat, d'une part essentielle des matières organiques prélevées.

Forêt

L'action 5 (encourager la remise en gestion des forêts privées et soutenir la valorisation de la ressource bois) propose une approche intéressante permettant d'aborder une grande partie de la politique forestière du territoire. De ce fait, il serait souhaitable d'associer des structures professionnelles (interprofession de la forêt et du bois, syndicat des sylviculteurs) à la dynamique.

Le territoire est marqué par la présence d'une chaufferie bois industrielle. Une vigilance particulière est nécessaire pour s'assurer des conséquences de l'exploitation du bois à des fins énergétiques (garantie de gestion durable, essences à replanter, équilibre entre les filières). Il serait souhaitable d'intégrer au suivi des indicateurs relatifs à la mobilisation du bois et au maintien de la couverture boisée du territoire.

6. Dispositif de suivi, d'évaluation et d'animation

Un « observatoire du PCAET » est annoncé, qui aura la charge non seulement de suivre et évaluer le PCAET mais aussi de collecter et partager la connaissance et organiser le débat local sur les questions d'énergie. Une brève description de la méthode de travail et des productions attendues est également fournie.

Cet intéressant dispositif mériterait d'être déployé dans les meilleurs délais et doté de moyens à la hauteur de ses ambitions. La lecture de la fiche (fiche 60) relative à cette action centrale pour la vie du PCAET reste assez évasive de ce point de vue.

De façon générale, afin d'afficher de façon plus opérationnelle la déclinaison de la stratégie

exposée dans le projet, le document pourrait utilement préciser :

- les modalités d'associations des acteurs locaux en cours et à venir lors de la mise en œuvre du plan ;
- les engagements des communes de l'intercommunalité ;
- les moyens financiers et humains programmés pour les principales actions à lancer.

7. Articulation avec les documents d'urbanisme et de planification

Le PCAET gagnerait à rappeler que les documents d'urbanisme communaux doivent prendre en compte le PCAET, voire à afficher quelques principes d'aménagement pertinents pour l'ensemble ou partie du territoire dans ce plan intercommunal.

Ce territoire n'étant pourvu ni de SCOT, ni de PLUi, une réflexion sur l'harmonisation et la coordination des choix d'aménagement, en éditant des recommandations ou des prescriptions communes au territoire, pourrait s'avérer utile à long terme. En effet, l'aménagement est un levier important de réduction des émissions de gaz à effet de serre, notamment à travers la maîtrise de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers, la coordination des lieux d'emploi, d'habitat et le développement des réseaux de transports, la performance énergétique des bâtiments et l'utilisation de dispositifs d'énergie renouvelable ou encore la prise en compte de dispositifs d'adaptation au changement climatique (confort d'été, réduction des îlots de chaleur...).

Une démarche intercommunale sur ce sujet est conseillée. La révision du plan climat dans 6 ans pourra être l'occasion de poser des jalons pour une stratégie d'aménagement à l'échelle intercommunale prenant en compte les problématiques énergétiques et climatiques.

8. Rappel relatif aux étapes suivantes de la procédure

Selon l'article R229-55 du code de l'environnement, le projet de plan, modifié le cas échéant pour tenir compte des avis du préfet de région et du président du conseil régional, est soumis pour adoption à l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public.

Le plan ainsi adopté devra alors être mis à disposition du public via une plate-forme informatique hébergée à l'adresse suivante : <http://www.territoires-climat.ademe.fr>

Le PCAET sera mis à jour tous les 6 ans en s'appuyant sur le dispositif de suivi et d'évaluation prévu plus haut, dans les mêmes conditions et selon les mêmes modalités que celles prévues ci-dessus. A mi-parcours (3 ans), la mise en œuvre du PCAET fera l'objet d'un rapport mis à la disposition du public.