



**PRÉFET  
DE L'ALLIER**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**Direction départementale  
des territoires**

*Service aménagement et urbanisme  
durables des territoires  
Bureau aménagement durable  
Affaire suivie par : Caroline CAUNES  
Tél : 04 70 48 79 94  
Courriel : caroline.caunes@allier.gouv.fr*

Moulins, le **12 AVR, 2021**

**Le préfet de l'Allier**

à

Monsieur le Préfet de Région  
33, rue Moncey  
69003 LYON

**OBJET :** avis de l'État sur PCAET  
**REF :**  
**PJ :**

Les onze EPCI du département de l'Allier se sont engagés dans une démarche d'élaboration d'un plan climat-air-énergie territorial (PCAET), de manière obligatoire pour six d'entre eux, ou volontaire pour cinq d'entre eux. Ils ont bénéficié pour cela de l'assistance du Syndicat départemental d'énergie de l'Allier (SDE 03), qui s'est positionné pour assurer, avec l'appui de deux bureaux d'étude, la coordination de cette démarche collective dénommée « Plan Climat Allier ».

Bocage Bourbonnais est la troisième collectivité à déposer son projet de PCAET, en date du 15 février 2021. Celui-ci appelle un avis de l'État sous un délai de deux mois à compter de cette dernière date. Les services de la DDT de l'Allier formulent les observations suivantes sur ce projet.

## **I. Analyse réglementaire**

Le cadre réglementaire est fixé par le décret n°2016-849 du 28 juin 2016 et par l'arrêté du 4 août 2016 relatifs au plan climat-air-énergie territorial. Ils définissent la structure du PCAET et les éléments à prendre en compte pour son élaboration.

### **A. Structure :**

Le diagnostic proposé par Bocage Bourbonnais est complet et de bonne qualité. Il s'appuie sur les données des observatoires régionaux conformément au porter à connaissance élaboré par la DDT au lancement de la démarche. Il donne une bonne photographie du territoire et de ses enjeux.

La synthèse présentée en début de document est claire et compréhensible pour le grand public, tout comme les zooms réguliers sur les principaux constats et notions essentielles à retenir. Les éléments

de comparaison départementaux, bénéfiques directs de la démarche collective « Plan Climat Allier », permettent de mettre en perspective les spécificités du territoire de l'EPCI de manière intéressante.

L'intermittence des énergies renouvelables, comme pierre d'achoppement à la transition énergétique, figure dans la partie « diagnostic ». La question de la gestion de l'intermittence de ces énergies et du stockage de leur production se poserait plutôt dans la partie « stratégie ».

La stratégie bénéficie d'une synthèse en début de partie, ce qui en facilite l'appropriation. Les priorités et les objectifs sont fixés sur l'ensemble des enjeux relevés et sont articulés avec ceux du SRADDET. Ils sont déclinés aux horizons préconisés par les textes (2026, 2030 et 2050).

Le programme d'actions couvre l'ensemble des thématiques requises. La présentation synthétique proposée en début de partie permet de l'appréhender facilement, tout comme le code couleur affecté à chaque axe stratégique. Il est, dans sa globalité, précis et détaillé. **Les actions relevant de l'échelle départementale, qui sont appelées à figurer dans l'ensemble des 11 PCAET de l'Allier, pourraient faire l'objet d'une codification spécifique, afin de permettre de les identifier immédiatement. De plus, la déclinaison locale de leur impact sur le territoire de l'EPCI serait utile pour en apprécier la pertinence.**

Le dispositif de suivi est clair et complet. Sa modularité (suivi simplifié ou détaillé) semble appréciable et devrait en faciliter l'appropriation par les personnes en charge de son alimentation puis de son exploitation. La distinction de l'indicateur de mise en œuvre et de l'indicateur de performance est claire. **Il est d'ailleurs conseillé de ne retenir, sauf exception justifiée, qu'un indicateur de mise en œuvre et deux indicateurs de performance maximum par action.** Par ailleurs, il n'est pas fait mention du bilan du PCAET à mi-parcours (3 ans) et du rapport d'exécution prévus par le décret. **Il conviendra donc de compléter le dispositif de suivi sur ce point.**

L'évaluation environnementale stratégique comporte une synthèse globale du PCAET en début de document qui donne une bonne visibilité d'ensemble. La démarche itérative est bien explicitée et l'évaluation des incidences prévisibles du PCAET et des mesures ERC prévues dans les différents scénarios est claire et détaillée. Elle fait ressortir les points de vigilance et les mesures préconisées, enjeux proches de ceux du plan climat en lui-même, des impacts globalement positifs sur l'environnement et quelques points de vigilance (impact de la rénovation énergétique sur le patrimoine, le paysage, impact du développement de la mobilité sur l'imperméabilisation des sols, etc.). Elle est l'occasion de s'assurer de la cohérence du PCAET avec de nombreux documents cadre, nationaux, régionaux ou locaux. Enfin, des indicateurs relatifs aux thématiques de l'évaluation environnementale sont aussi présentés.

### ***B. Périmètre :***

L'ensemble des secteurs d'activités prévus par la réglementation est traité, tout comme les polluants à étudier. Le diagnostic les aborde successivement, les enjeux climat-air-énergie sont traités de manière intégrée, notamment dans la stratégie qui explicite bien l'imbrication des impacts des actions.

### ***C. Articulation avec les schémas en vigueur :***

Le PCAET prend en compte le document de planification qu'est le SRADDET. Les objectifs du SRADDET sont rappelés clairement dans chaque domaine, ce qui permet de mettre en perspective les objectifs locaux. Il est également fait mention des objectifs nationaux issus de la stratégie nationale bas carbone (SNBC) notamment : cette référence n'est plus exigée par les textes depuis l'approbation définitive du SRADDET le 10 avril 2020. Néanmoins, cet élément permet de conforter la trajectoire retenue par le territoire.

#### ***D. Bilan des émissions de gaz à effet de serre (BEGES) :***

Le PCAET intègre le BEGES, réglementairement non obligatoire pour les EPCI de moins de 50 000 habitants. Celui-ci est utilement exploité pour l'estimation des potentiels de réduction des émissions de gaz à effet de serre et s'intègre donc naturellement au document global.

## **II. Analyse qualitative**

### ***A. Gouvernance***

Le territoire de Bocage Bourbonnais a pris la décision, pour l'écriture de son premier Plan Climat Air Énergie (PCAET), de s'inscrire dans une démarche départementale initiée par le Syndicat d'Énergie de l'Allier (SDE 03). Afin de mener à bien l'élaboration du PCAET, plusieurs instances de décisions ont été établies tant à l'échelle de l'EPCI, qu'à l'échelle départementale. Les élus du territoire ont montré une importante mobilisation dans la construction du PCAET à travers un comité de pilotage dédié, notamment lors de l'élaboration de la stratégie et du programme d'actions. Le projet de territoire, qui vise l'autonomie énergétique et la neutralité carbone à l'horizon de 2050, ainsi que l'identification d'élus référents, assurent la pérennité de la démarche.

Les acteurs du territoire, institutionnels, citoyens, associatifs ou privés, ont également été mobilisés et présents lors des réflexions préparatoires. L'élaboration a été participative et a permis à chacun de faire valoir ses propositions ou de mettre en valeur des actions déjà engagées. À cet égard, le livre blanc de la concertation offre une vision claire et précise de la méthodologie employée, des ressources mobilisées et du calendrier d'élaboration du PCAET. Trois animations de type « Théâtre – Forum » sur les thèmes de l'habitat, de la mobilité et de l'agriculture/consommation ont permis de recueillir des pistes de réflexions et des propositions d'actions des citoyens et leur vision du territoire.

### ***B. Cohérence***

#### ***a. Cohérence interne du plan***

La stratégie est cohérente avec les éléments du diagnostic. En effet, elle définit cinq axes d'actions qui correspondent aux enjeux prioritaires identifiés. Le programme d'actions décline ces priorités en objectifs opérationnels dans les principaux domaines attendus : réduction des consommations énergétiques dans le secteur résidentiel et celui des transports et déplacements, réduction des émissions de gaz à effet de serre et des polluants fondée sur les gisements identifiés dans le diagnostic, mais aussi préservation et optimisation du stockage de carbone, préservation de la ressource eau et mesures d'adaptation au changement climatique.

#### ***b. Cohérence avec les autres démarches***

Le territoire de Bocage Bourbonnais fixe comme objectif de s'inscrire dans une trajectoire TEPOS. Dans le cadre du PCAET, il est donc prioritaire de réduire ses consommations énergétiques, ses potentiels en développement d'énergies renouvelables ne permettant pas d'assurer l'autonomie énergétique du territoire à horizon 2050, mais seulement un doublement de la production actuelle.

Le territoire s'inscrit également dans de nombreuses démarches (TZCLD, CLS, PAT, RCVCB) et marque ainsi, avec la démarche PCAET, sa volonté de s'inscrire dans la transition écologique. Une mise en cohérence de l'ensemble des démarches est nécessaire pour en garantir l'efficacité.

La stratégie et les actions proposées en matière de gestion sylvicole veillent quant à elles à l'équilibre entre la production de bois-énergie et la séquestration de carbone en forêt : en ce sens, elles sont en cohérence avec le plan régional Forêt-Bois AURA de 2019.

### **C. Prise en compte des enjeux de l'État**

Les principaux enjeux pré-identifiés par l'État lors du lancement de la démarche PCAET sont bien pris en compte par la collectivité. La priorisation des enjeux est pertinente. L'ensemble des actions ne semble pas de nature à dégrader la qualité de l'air. En la matière, les principales d'actions portent sur le remplacement des appareils de chauffage peu performants. **Sur ce champ, la qualité de l'air intérieur pourrait toutefois être également abordée dans le cadre de ces actions.**

### **D. Ambition du plan**

#### **a. Potentiel et objectifs**

Le PCAET de Bocage Bourbonnais positionne sa stratégie par rapport aux objectifs régionaux définis par le SRADDET pour chaque domaine : réduction des consommations énergétiques, développement des énergies renouvelables par filière, réduction des émissions de gaz à effet de serre et de polluants. La référence à la stratégie nationale bas carbone (SNBC) permet de tracer une trajectoire de référence que la collectivité choisit de suivre.

En matière de rénovation énergétique des bâtiments, l'objectif poursuivi est celui d'une réduction de moitié des consommations énergétiques, ce qui est cohérent avec les enjeux identifiés, la trajectoire cadre et la stratégie. En effet, le secteur résidentiel et le secteur tertiaire constituent une priorité d'action tant au regard des consommations d'énergie, que des émissions de GES et de polluants atmosphériques. Toutefois, en ne visant pas une rénovation intégrale des bâtiments au niveau BBC à l'horizon de 2050 (l'objectif concerne seulement 75 % du parc tertiaire et seulement 80 % du parc résidentiel), l'EPCI s'écarte de l'objectif fixé par la loi de transition énergétique (LTECV) de 2015. **Cet objectif opérationnel devra donc être réajusté.** On peut également rappeler l'objectif national intermédiaire de rénovation de la totalité des « passoires thermiques » (étiquettes F et G du diagnostic de performance énergétique) à l'horizon désormais relativement proche de 2025. **Un ciblage de l'effort de rénovation permettrait en effet de maximiser l'impact immédiat sur les consommations, tout en luttant contre la précarité énergétique sur le territoire. À ce titre, un phasage et une priorisation des actions dans ce domaine auraient été pertinents.**

En ce qui concerne les énergies renouvelables, la collectivité a pour objectif de développer de manière optimale son potentiel en énergie renouvelable pour viser 97 % d'autonomie énergétique en 2050. Cet objectif est ambitieux et dépasse la trajectoire cadre.

En matière d'énergie photovoltaïque, la collectivité cible une production de 68 GWh à l'horizon 2050, avec une volonté, notamment, d'équiper l'intégralité des espaces délaissés et des sites de parkings avec des ombrières photovoltaïques, enfin d'équiper 15 % des toitures résidentielles mobilisables et 60 % des bâtiments d'entreprises.

Il est rappelé que les doctrines nationales concernant les centrales au sol prévoient aujourd'hui que les projets de parc s'implantent préférentiellement sur les zones dites « dégradées ». Le recours à des zones agricoles n'est donc pas à privilégier. En ce sens, la stratégie que prévoit le PCAET de la communauté de communes, considérant le potentiel existant sur les toitures résidentielles, les surfaces d'entreprises et les espaces délaissés, est en phase avec les orientations nationales.

À ce jour sur le territoire de la communauté de communes, un parc photovoltaïque au sol a été autorisé, mais il n'est pas construit. Il concerne une zone agricole. Il est donc recommandé à la communauté de communes, dans le cadre du suivi de son PCAET, de bien travailler la cohérence entre son plan et les projets, de manière à permettre le déploiement d'un cadre visant à réguler l'implantation des parcs solaires sol, selon la stratégie de la collectivité. La communication et le partage de ces objectifs auprès des communes de l'EPCI constituent également un point essentiel.

Le potentiel du territoire est maximisé en matière de réduction des consommations énergétiques, il ne l'est pas en revanche en matière de production d'énergies renouvelables. Seulement 56 % du potentiel de production est retenu et limité à l'objectif de l'autonomie énergétique. A cela s'ajoute des actions supplémentaires sur les secteurs dont les émissions sont principalement non énergétiques, tels que l'agriculture. En effet, la collectivité, n'ayant pas les ressources pour réduire ces émissions liées notamment à la présence importante de l'élevage sur le territoire, a fait le choix de calculer un potentiel de réduction de GES sur son territoire sans en réduire l'activité. Le secteur agricole disposant d'un fort potentiel de captage des gaz à effet de serre, celle-ci a fait le choix de coupler des actions de stockage des gaz à effet de serre afin de compenser les émissions résiduelles. L'objectif d'autonomie énergétique du territoire à l'horizon de 2050 qui en découle, est ambitieux. Il semble cependant beaucoup plus dépendant de l'augmentation de stockage carbone que de la réduction des émissions de GES. L'objectif complémentaire d'une séquestration nette de carbone assez largement positive (c'est-à-dire une absorption de carbone supérieure aux émissions annuelles de GES) repose pour partie sur la capacité du territoire à accroître fortement son puits de carbone au travers des forêts du territoire, du maintien de ses prairies, de la plantation de haies en bordures de parcelles et du maintien de ses zones humides. **Une vigilance particulière sera nécessaire sur ce point pour s'assurer que cet objectif sera atteint (cf. les réserves ci-après).**

## **b. Caractère adapté et opérationnel**

Les moyens internes de la collectivité sont clairement mobilisés, avec une volonté affichée de développer la transversalité entre les services techniques de la communauté de communes. La mise en place d'équipes projets et d'élus référents contribue à l'ambition du plan. Les objectifs sont modulés selon les thématiques en fonction des atouts et des contraintes du territoire et les choix sont globalement justifiés.

Comme indiqué dans le plan, la sobriété énergétique dans le secteur des transports et déplacements passe notamment par l'essor de la non-mobilité : **une action sur la promotion et le développement du télétravail, par exemple au sein de la collectivité, aurait pu utilement apparaître, le territoire étant très dépendant de la voiture individuelle et le travail hors EPCI important.**

Près de 60 % des actions sont opérationnelles, et donc susceptibles d'avoir un impact positif à court terme. Ces actions sont complétées par d'autres actions de communication et de sensibilisation des différents publics (scolaires, citoyens, agriculteurs, industriels, agents de la collectivité, etc.), visant à garantir des effets à plus long terme. **Toutefois, certaines actions (développement des mobilités alternatives, modernisation du fret routier) posent la question de leur déploiement futur à grande échelle, qui sera nécessaire pour avoir un impact sensible.** Cette mise en application d'envergure est d'autant plus importante que le secteur agricole constitue de loin le principal émetteur de GES et qu'il en va de l'objectif de neutralité carbone évoqué plus haut.

### **E. Crédibilité du programme d'actions**

Le programme couvre l'ensemble des domaines attendus. La soixantaine d'actions, dont plus de la moitié a une portée départementale, semble de nature à en permettre un suivi aisé. Sa rédaction est globalement claire et précise, notamment sur le contenu détaillé des actions.

Les deux tiers des actions proposées sont portées par des partenaires de la collectivité, ce qui constitue un gage de robustesse du programme d'actions. L'implication de l'ensemble des acteurs du territoire, au premier rang desquels le SDE, partie prenante motrice de la démarche PCAET, constitue une garantie de bonne exécution du plan sur de nombreux volets, tout comme celle du Conseil départemental.

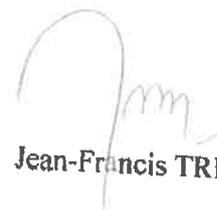
Enfin, le fait que 60 % des actions soient engagées, que la trajectoire soit dessinée à l'horizon de 2050 et que le suivi opérationnel soit prévu à long terme, sont de nature à garantir la pérennité de la démarche.

L'implication des élus et la mobilisation des services techniques de la collectivité pour la mise en œuvre d'une politique climat-air-énergie, au-travers la mise en œuvre d'un pilotage durable, est une condition nécessaire de la réussite de cette politique. À ce titre, il est à noter que le bilan à mi-parcours du PCAET à 3 ans ne ressort pas de manière claire. Pourtant, il constitue une étape importante afin d'ajuster le programme d'actions en fonction de ses premiers effets constatés et des difficultés rencontrées. **L'outil de suivi pourrait faire figurer plus explicitement cette étape.**

### **III. Conclusion**

Le PCAET de Bocage Bourbonnais est conforme aux attendus réglementaires. Sa structure est claire et cohérente. La volonté politique de la collectivité est réaffirmée et l'ensemble des politiques climat-air-énergie qu'elle porte apparaissent complémentaires et bien articulées. Le caractère opérationnel du plan est globalement satisfaisant. Le bilan à mi-parcours devra en démontrer les effets attendus à court terme.

Des remarques plus spécifiques, venant compléter ou préciser les observations générales qui précèdent, figurent en annexe au présent avis.



Jean-François TREFFEL

## Annexe – Remarques spécifiques sur le PCAET de Bocage Bourbonnais

### Remarques spécifiques relatives au programme d'actions

N° de fiche	Thématique	Observations
2.1.1	Secteur résidentiel	L'avenir des OPAH est incertain et les conditions de l'ANAH évoluent régulièrement, notamment concernant la question du niveau de ressources. De ce fait le nombre de bénéficiaires peut fortement varier d'une année à l'autre et la pérennité de cette action, au-delà de la convention d'OPAH, est donc incertaine.
2.3.4	Énergies renouvelables	Enjeux en matière de développement des énergies hors sols agricoles pris en compte (cartographie des espaces délaissés) sauf pour les espaces à faible vocation agronomiques. Cependant ces espaces peuvent demeurer utiles pour extensifier la production de fourrage. Dès lors il serait nécessaire de prendre en compte les zones propices aux projets solaires, zones faisant l'objet d'un recensement par les services de l'État.
2.3.5	Méthanisation agricole	Dans un contexte de changement climatique, le développement de la méthanisation soulève la question de l'approvisionnement des installations en cultures intermédiaires à vocation énergétique ou en cultures dédiées, qui nécessitent parfois une irrigation. De plus, ce développement ne doit pas se faire au détriment de l'autonomie fourragère des exploitations.
2.3.8	Filière hydroélectrique	Dans le cadre de cette étude départementale sur le potentiel hydroélectrique, une vigilance particulière devra être apportée à la qualité des cours d'eau et la continuité écologique, ainsi que sur la rentabilité potentielle des installations compte tenu des faibles productions attendues et de leur vulnérabilité au changement climatique (variabilité des productions). De plus, le territoire de la CCBB semble a priori peu concerné par cette étude, compte tenu du faible potentiel local (les résultats en cours le confirmeront).
3.1.2	Ressource en eau	Cette action liée aux cultures bas-intrants en zones de captage d'eau potable est également portée par le SMEA et les syndicats producteurs d'eau concernés. Par ailleurs, les moyens financiers associés à l'expérimentation des cultures à bas niveau d'intrants ne sont pas définis : un partenaire financier important de cette action, non identifié dans la fiche, est l'Agence de l'eau Loire Bretagne. Or, le principal frein à la contractualisation des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) est le faible niveau d'incitativité : la rémunération financière ne compense pas le manque à gagner de l'exploitant.
3.2.1	Agriculture durable	Le lien entre le diagnostic carbone des élevages, encore expérimental, et le Plan de relance n'est pas fait. Or, cela permettrait de lancer l'action rapidement et de la pérenniser sur deux ans.
3.2.2	Agriculture durable	La démarche d'adaptation des pratiques culturales au changement climatique (AP3C) est tout à fait pertinente et répond à un enjeu majeur pour l'agriculture durable. Toutefois, cette phase expérimentale pose la question de son caractère opérationnel et de son nécessaire déploiement à grande échelle afin d'en garantir l'efficacité la plus grande possible.

N° de fiche	Thématique	Observations
3.2.4	Agriculture durable	<p>Le développement de l'ambrosie constitue davantage un enjeu sanitaire qu'un enjeu agricole en termes de rendements. L'ambrosie se développe sur sol nu (donc après récolte) ou sur culture mal levée et n'a qu'une faible influence sur le rendement en général (sauf cas particulier comme interangs de vignes). Un diagnostic précis des zones d'expansion de l'ambrosie devrait être réalisé afin d'envisager une lutte globale et non pas cantonner la lutte aux pratiques agricoles seules. Les préconisations de l'ANSES vont dans le sens d'une lutte intégrée qui ne doit pas se limiter au secteur agricole : les particuliers, collectivités, entreprises de travaux publics sont des acteurs importants dans cette lutte.</p>
3.2.5	Agriculture durable	<p>L'action proposée par l'association « Terres de liens » est pertinente. Toutefois, elle semble manquer de proactivité. De plus, un partenariat avec la SAFER, en cours sur le territoire, mérite d'être mentionné. Enfin, la Chambre d'agriculture tient un répertoire départemental des exploitations à céder qui pourrait être utilement valorisé ici. La fiche fait mention d'un effet positif sur la production d'énergie : il doit s'agir d'une erreur matérielle.</p>
3.3.5	Stockage carbone	<p>Le maintien des prairies permettant de stocker du carbone, la préservation du foncier est un enjeu important. Une piste d'action pourrait être d'augmenter le nombre d'hectares sous cahier des charges environnemental.</p>
3.3.9	Stockage carbone	<p>Le rôle des forêts dans la séquestration du carbone sur pied et le retour à la terre sous forme de matière organique des arbres morts est bien décrit. Par contre la définition des forêts anciennes mériterait d'être complétée. La cartographie des forêts présumées anciennes, tirée des bases de données de l'État-major, indique une occupation du sol depuis la moitié du XIX siècle à l'état de forêt mais pas forcément l'âge des peuplements. Par exemple, une hêtraie exploitée régulièrement n'a pas forcément des arbres anciens. Alors que l'âge des peuplements devraient être le critère prépondérant, 200 ans sans intervention sylvicole par exemple. Une enquête sur le terrain semble indispensable en plus de l'analyse cartographique pour bien déterminer le caractère ancien de la forêt. Il n'y a pas non plus d'éléments sur l'adaptation au changement climatique de ces « vieilles forêts ».</p>
5.1.1	Économie circulaire	<p>Le plan de relance n'est pas identifié dans les moyens de financement, alors que le territoire vient de postuler à l'AAP 2mergence des PAT.</p>
5.1.3	Économie circulaire	<p>L'impact du développement des circuits courts pourrait être estimé sous la forme des émissions de GES évitées en matière de transports des denrées alimentaires (en teqCO2)</p>
6.2.1	Alimentation durable	<p>Le Plan de relance finance l'émergence et la mise en œuvre des projets alimentaires territoriaux. De la même manière, des investissements dans les cantines peuvent bénéficier de financements.</p>