



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la Mission Régionale
d'Autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
relatif au projet de plan climat-air-énergie territorial
de Haut-Bugey Agglomération (Ain)**

Avis n° 2018-ARA-AUPP-00420

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Auvergne-Rhône-Alpes du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a donné délégation à Mme Pascale HUMBERT, membre permanent en application des articles 3 et 4 de sa décision du 14 mars 2017 portant exercice de la délégation prévue à l'article 17 du décret du 2 octobre 2015 modifié relatif au CGEDD, pour statuer sur la demande d'avis relative au plan climat-air-énergie territorial de Haut-Bugey Agglomération.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, le délégataire cité 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.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie pour avis par Haut-Bugey Agglomération, le dossier ayant été reçu complet le 12 janvier 2018.

Cette saisine étant conforme à l'article R122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L122-17 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

Conformément aux dispositions de l'article R122-21 du même code, l'agence régionale de santé a été consultée et a transmis un avis le 14 février 2018.

À en outre été consulté le directeur départemental des territoires du département de l'Ain.

La DREAL a préparé et mis en forme toutes les informations nécessaires pour que la MRAe puisse rendre son avis.

Après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents de planification soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis, le mettre en ligne et le transmettre à la personne publique responsable. Il est, s'il y a lieu, joint au dossier d'enquête publique ou mis à disposition du public.

Cet avis ne porte pas sur son opportunité mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

Le plan ou document de planification approuvé devra comprendre une note sur la manière dont il a été tenu compte du présent avis.

Avis

1. Contexte, présentation du PCAET et enjeux environnementaux.....	4
1.1. Préambule.....	4
1.2. Contexte de l'élaboration du PCAET.....	5
1.3. Contenu du PCAET.....	6
1.4. Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Autorité environnementale.....	7
2. Qualité et pertinence des éléments présentés dans le rapport environnemental.....	7
2.1. Considérations générales.....	7
2.2. Analyse de l'état initial de l'environnement et perspectives d'évolution.....	8
2.2.1. Présentation générale.....	8
2.2.2. Consommation d'énergie, émission de gaz à effets de serre et pollution de l'air.....	8
2.2.3. Production d'énergie.....	9
2.2.4. Vulnérabilité du territoire au changement climatique.....	9
2.3. Articulation avec d'autres plans ou programmes.....	10
2.4. Exposé des motifs pour lesquels le projet de PCAET a été retenu notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement et des autres solutions possibles.....	10
2.5. Analyse des incidences notables probables du PCAET sur l'environnement et les mesures pour éviter, réduire et compenser les impacts négatifs.....	11
2.6. Suivi du PCAET.....	12
2.7. Résumé non technique.....	12
3. Prise en compte de l'environnement par le projet de PCAET.....	12
3.1. Stratégie territoriale.....	12
3.2. Gouvernance et mise en œuvre des actions.....	13
3.2.1. Gouvernance.....	13
3.2.2. Vulnérabilité au changement climatique.....	14

1. Contexte, présentation du PCAET et enjeux environnementaux

1.1. Préambule

Le présent avis porte sur l'évaluation environnementale du projet de plan climat-air-énergie territorial (PCAET), arrêté par la communauté d'agglomération Haut-Bugey Agglomération le 7 décembre 2017.

Les PCAET sont définis par les 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 coordination¹ de la transition énergétique dans les territoires. Il doit, en cohérence avec les enjeux du territoire, et en compatibilité avec les SRCAE² et SRADDET³, 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 renouvelables⁴. S'il doit prendre en compte le schéma de cohérence territoriale (SCoT⁵), il doit être pris en compte par les PLU⁶ ou PLUi.

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.

Compte tenu de ces différents objectifs, l'évaluation environnementale est l'occasion d'évaluer en quoi 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 ainsi que de présenter les mesures destinées à éviter-réduire voire, le cas échéant, compenser les impacts négatifs attendus.

L'élaboration du projet de PCAET de Haut-Bugey Agglomération a donné lieu à une évaluation environnementale en application des articles L.122-4 et R.122-17 du code de l'environnement.

L'Autorité environnementale est consciente de la difficulté de l'exercice, totalement nouveau pour les collectivités concernées, et tient à souligner le travail réalisé pour l'élaboration de ce plan et l'intérêt des documents produits. Les remarques qu'elle formule ont pour objectif de contribuer à améliorer le présent projet.

-
- 1 La responsabilité d'animation territoriale et de coordination de la transition énergétique à l'échelon local incombe aux EPCI (les PCAET sont dorénavant sans recouvrement sur le territoire), de même que les conseils régionaux ont une mission de planification à leur échelon dans le cadre des SRADDET/SRCAE et une mission de chef de file sur la transition énergétique (loi Notre).
 - 2 Schéma régional climat, air, énergie
 - 3 Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
 - 4 Voir notamment le décret n° 2016-849 du 28 juin 2016 codifié par l'article R.229-51 du code de l'environnement et la note circulaire du 6 janvier 2017
 - 5 Schéma de cohérence territoriale
 - 6 Plan local d'urbanisme (plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi))

1.2. Contexte de l'élaboration du PCAET

Située dans le quart nord-est du département de l'Ain et jouxtant au nord le département du Jura, la communauté d'agglomération Haut-Bugey Agglomération regroupe 36 communes et comptait en 2014 un peu plus de 57 000 habitants. Le PADD du SCoT du territoire dans lequel s'inscrit l'agglomération prévoit une augmentation d'environ 5 000 habitants à échéance 2032 soit un peu moins de 9 % de population supplémentaire⁷.

**HAUT
BUGEY**

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES

**Périmètre de la Communauté de
communes Haut-Bugey**



Périmètre de la communauté de communes du Haut-Bugey (Réf. Doc. Evaluation environnementale, p. 18)

7 Page 17 de l'évaluation environnementale

Le territoire, situé dans la partie méridionale du massif du Jura est constitué d'une alternance de vallées orientées nord-Ssud, traversées par les cours de l'Ain, de l'Oignin et du Lange. En son milieu, le territoire est partiellement coupé par la cluse de Nantua orientée ouest-est où se trouvent les lacs de Nantua et de Sylans.

Le relief est marqué, les plaines accueillant les bourgs et voies de communications. Les zones de relief sont couvertes de forêts très présentes sur le territoire (elles occupent 72 % du territoire), les massifs étant plus dense à l'est qu'à l'ouest.

Le territoire est essentiellement rural et fortement concerné par la question de la précarité énergétique (23,6 % des ménages de la communauté d'agglomération en 2008). Oyonnax (22 392 hab en 2015), concentre près de la moitié de la population. Les autres pôles urbains du territoire (Arbent, Bellignat, Montréal-la-cluse et Nantua) s'échelonnent le long de la vallée de l'Ange où passe également l'autoroute A404 (elle traverse quasiment du nord au sud le territoire).

En 2013 la production d'énergie renouvelable sur le territoire de l'agglomération (presque 452 GWh) couvrait environ 26 % de la consommation finale en énergie du territoire. La source principale d'énergie renouvelable (EnR) est constituée de l'hydraulique (77 %), la biomasse couvrant quasiment le reste. Le photovoltaïque, en développement, est pour l'instant anecdotique.

En 2015 le territoire a consommé 150 kilotonnes d'équivalent pétrole⁸, principalement pour le transport (33 %), l'industrie et les déchets (28,6 %), le résidentiel (27,3 %) et le tertiaire (10 %)⁹.

1.3. Contenu du PCAET

Le dossier est composé de 2 documents datés de décembre 2017 et intitulés respectivement : rapport du Plan Climat-Air-Energie Territorial et Plan Climat-Air-Energie Territorial / Évaluation environnementale. Il comprend les différentes parties requises par l'article R.229-51 du code de l'environnement.

La stratégie du PCAET est articulée autour de 7 axes stratégiques :

trois approches transversales

- Animer, suivre et évaluer la démarche ;
- Améliorer l'autonomie énergétique du territoire par le recours aux énergies renouvelables locales ;
- Sensibiliser les acteurs du territoire en vue de les mobiliser ;

et quatre axes thématiques

- Pour un patrimoine bâti sobre en énergie ;
- Pour une mobilité durable et efficace ;
- Pour une économie locale innovante et vertueuse ;
- Pour un espace nature préservé et valorisé.

Leur mise en œuvre repose sur 26 fiches actions comprenant parfois elles-mêmes une à plusieurs sous-actions (7 au maximum).

8 Cela représente l'énergie contenue dans une tonne de pétrole, cette unité servant à exprimer dans une unité commune la valeur énergétique des diverses sources d'énergie.

9 cf. page 25 du rapport PCAET

1.4. Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Autorité environnementale

Au stade d'avancement actuel du projet de PCAET les enjeux ne sont pas clairement identifiables car de nombreuses études concourant à la définition du programme d'action ne sont pas abouties. On peut cependant estimer que les enjeux environnementaux suivants sont importants pour ce territoire :

- la réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- la réduction de la consommation énergétique, en particulier des énergies fossiles ;
- l'adaptation au changement climatique ;
- la préservation des espaces agricoles et naturels, de la biodiversité et des enjeux paysagers, notamment au regard des projets éoliens à venir.

Le niveau d'enjeu relatif à la pollution atmosphérique reste, quant à lui, à qualifier au regard d'une part de la diversité du territoire et d'autre part, plus localement de la présence simultanée de l'autoroute A404 et du pôle industriel d'Oyonnax.

2. Qualité et pertinence des éléments présentés dans le rapport environnemental

2.1. Considérations générales

Du fait que l'obligation réglementaire de réalisation d'une évaluation environnementale pour les PCAET n'a été instituée qu'en août 2016¹⁰, la démarche d'évaluation environnementale a été engagée alors que l'élaboration du PCAET était déjà en cours et que, notamment, le programme d'actions était déjà bien avancé à cette date. Le rapport indique « *Néanmoins, cette étude permet d'intégrer au PCAET la connaissance de ses impacts sur l'environnement afin d'en limiter ou réduire ses effets probables* »¹¹.

Le rapport environnemental comprend l'essentiel des éléments prévus par l'article R122-20 du code de l'environnement¹².

L'état initial de l'environnement s'appuie sur celui du SCoT approuvé en mars 2017 et sur celui du PLUiH en cours d'élaboration

Enfin, la lecture est facilitée par les différentes illustrations¹³ et tableau de synthèse.

10 décret n° 2016-1110 du 11 août 2016

11 cf. p. 5 du rapport d'évaluation environnementale.

12 S'agissant de l'évaluation des incidences au titre de Natura 2000, le simple inventaire des sites potentiellement concerné est, formellement, insuffisant. Pour rappel le contenu d'une évaluation des incidences au titre de Natura 2000 est fixé à l'article R.414-23 du code de l'environnement et se doit d'être conclusive.

13 Elles sont globalement satisfaisantes à quelques rares exceptions près(cf. figure p. 169 et 171 du rapport d'évaluation environnementale).

2.2. Analyse de l'état initial de l'environnement et perspectives d'évolution

2.2.1. Présentation générale

Le dossier aborde l'ensemble des thématiques environnementales attendues¹⁴ et permet de mettre en évidence les principaux enjeux environnementaux et de santé publique du territoire. Si les enjeux du territoire ne sont pas hiérarchisés, le document fait en revanche état de leur sensibilité et de leur évolution compte-tenu du scénario tendanciel ce qui est bienvenu.

Comme indiqué précédemment, l'état initial de l'environnement (EIE) présenté dans l'évaluation environnementale du PCAET s'appuie sur l'EIE du SCoT¹⁵, sans qu'un lien ne soit toujours fait avec le PCAET. Les enjeux relatifs aux milieux naturels et à l'eau font l'objet d'une très longue présentation détaillée qui aurait mérité d'être plus synthétique et de se conclure par une hiérarchisation des enjeux.

Les éléments relatifs à l'énergie et au changement climatique ainsi qu'à la qualité de l'air auraient avantageusement pu, à l'inverse, faire l'objet d'un développement plus conséquent. Pour ces thèmes, celui de la qualité de l'air en particulier, il serait utile de disposer d'éléments d'antériorité pour comprendre la dynamique dans laquelle le territoire se situe et l'importance des efforts à fournir. Des éléments quantitatifs pour apprécier, en première approche, l'importance des gisements d'économie d'énergie seraient également utiles.

2.2.2. Consommation d'énergie, émission de gaz à effets de serre et pollution de l'air

Consommation d'énergie :

Les éléments présentés reposent sur des données assez récentes ; leur fiabilité serait accrue par la citation des sources. Quelques graphiques sont utilisés mais méritent d'être complétés : le graphique page 14 de l'évaluation environnementale montre l'évolution entre 2005 et 2013 de la part des secteurs d'activité économique dans la consommation d'énergie finale, le commentaire indiquant « *la répartition par secteur d'activité a relativement peu évolué entre 2005 et 2013* ». La plus-value du graphique n'apparaît donc pas de prime abord. En revanche, il n'est pas indiqué comment, au cours du temps, elle a varié en valeur absolue. Il s'avère qu'en comparaison avec la page 13, entre 2005 et 2013 elle a diminué de 10 %).

Émission de gaz à effet de serre :

Le volume global des émissions de gaz à effet de serre était en 2012 de 344 000 t de CO₂ (page 13 du projet de PCAET). A cette date la répartition par secteur d'activité montre la nette prédominance du transport (42 %) suivi par le résidentiel (24 %), et l'industrie (15 %). Une présentation de l'évolution historique en volume aurait été bienvenue. L'effort à faire porte de manière substantielle sur la mobilité interne (donc le domaine des transports), la réhabilitation de l'habitat et les gains liés à la production d'énergie renouvelable.

Pollution de l'air :

En l'absence de station de mesure des polluants atmosphériques, les données en la matière proviennent d'une étude de 2014 menée par l'association ATMO¹⁶ ainsi que des fiches territoriales établies par Air Rhône-Alpes Observatoire.

14 cf. art. R122-5 (II, 4°) du code de l'environnement

15 cf. p. 25-26 du rapport environnemental

16 Étude visant à déterminer le site à privilégier entre Annonay, Aubenas et Oyonnax quant à l'implantation d'une station de mesure des polluants atmosphériques.

Les valeurs de concentration des polluants (dioxyde d'azote, ozone, particules fines (PM10) et composés organiques volatils (COV)) sont indiquées, à l'exception des COV, les années de référence étant différentes selon les polluants. Ces données ne semblent pas montrer de problèmes particuliers. Toutefois, les particules fines PM 2,5 (qui posent des problèmes plus importants que les PM 10) ne sont pas présentées, ni les volumes annuels des polluants émis.

Le dossier ne mentionne pas les épisodes de pollution de l'air ayant nécessité l'activation de dispositifs préfectoraux (entre 2011 et 2017 : 5 épisodes nécessitant l'information de la population et 40 mises en alerte du bassin de l'air « zone alpine de l'Ain » auquel appartient la communauté d'agglomération). L'analyse chronologique de ces prises d'arrêtés pourrait permettre d'appréhender un peu plus finement l'évolution de la qualité de l'air, sachant toutefois que les seuils sont devenus plus exigeants au fil du temps. Au regard de la présence de l'agglomération d'Oyonnax et du fait de la présence d'activités industrielles et de l'autoroute A404, il serait souhaitable que le dossier soit un peu plus étayé afin de confirmer, le cas échéant, l'absence de problème de qualité de l'air.

2.2.3. Production d'énergie

Le diagnostic territorial présente un état des lieux des productions d'énergies renouvelables, des potentiels de développement en énergies renouvelables et des réseaux de chaleur dans le territoire.

Les données proviennent pour l'essentiel de l'observatoire régional de l'énergie et des gaz à effet de serre¹⁷, du rapport relatif à l'EiE du SCoT du Haut-Bugey ainsi que d'une étude spécifique sur la méthanisation.

L'analyse est détaillée et les perspectives de développement de la production montrent que la situation va connaître à relativement court terme un fort bouleversement avec l'arrivée de l'éolien.

S'agissant de la consommation énergétique, le territoire n'est pas autonome puisqu'il ne produit que 26 % de celle consommée (1740 GWh). Ceci est à mettre en lien avec la consommation d'énergie fossile qui représente 58 % de la consommation d'énergie, le secteur des transports pesant lui seul pour un tiers dans cette consommation.

L'énergie produite sur le territoire, d'origine renouvelable, était de 450 GWh en 2013, reposant pour l'essentiel sur l'hydroélectricité (350 GWh) et la biomasse (100 GWh). Le solaire photovoltaïque est en émergence : cette source de production a crû très rapidement entre 2009 et 2013 pour atteindre 1,5 GWh.

Cependant, comme indiqué précédemment le véritable bouleversement à venir sera lié aux projets éoliens en maturation : 4 projets identifiés totalisant une puissance installée de 91 MW visent à produire 183 GWh, soit 40 % de plus que l'énergie produite en 2013.

2.2.4. Vulnérabilité du territoire au changement climatique

Le diagnostic territorial aborde la thématique sous divers angles : la ressource en eau, l'occupation du sol, la forêt et les pratiques culturelles, la biodiversité, le confort thermique et la santé des personnes, l'activité touristique. Le traitement de cette partie est proportionné, mais il serait utile qu'elle soit complétée par une hiérarchisation entre les différents sujets. Ceci permettrait de prioriser les actions en la matière, afin de rendre plus claire et efficace la mise en œuvre du PCAET.

17 Elles portent sur l'année 2013 (source disponible en 2016).

Les conséquences du réchauffement climatique en matière forestière semblent déjà prégnantes sur ce territoire au travers du risque sanitaire. Compte-tenu des cycles longs de la gestion forestière (horizon en général du siècle ou plus), il serait d'ores et déjà nécessaire de travailler sur le sujet, en anticipant le changement climatique : adéquation essences/stations, vigilance particulière sur les risques de dépérissement pour maintenir le couvert végétal (à la fois pour conserver les sols et limiter les risques mais aussi pour maintenir la ressource en bois et l'ensemble des usages qui en découlent).

Une partie du secteur touristique va également être amenée à faire face à ce sujet. La menace que représente le changement climatique et l'opportunité que cela peut également représenter sont bien identifiées.

2.3. Articulation avec d'autres plans ou programmes

Le rapport environnemental du PCAET comprend une partie 2.3 « *Articulation avec d'autres plans et programmes* ». Cette partie est très succincte ; elle liste 5 plans avec lesquels le projet de PCAET doit s'articuler en indiquant, le cas échéant, leur état d'avancement. Un schéma montre les liens entre ces différents plans et explique la nature juridique de ces relations¹⁸. Toutefois, si des éléments d'analyse sont mentionnés dans le dossier, ils sont dispersés, ce qui rend leur compréhension par le lecteur difficile, et nécessiteraient un travail de mise en cohérence¹⁹.

Le document n'apporte pas de conclusion indiquant que les objectifs du PCAET sont cohérents avec ceux des différents documents avec lesquels il est lié. Toutefois, s'agissant plus spécifiquement de l'articulation avec le SCoT, dans la partie relative à l'exposé des effets notables probables de la mise en œuvre du PCAET sur l'environnement, une partie intitulée « effet cumulé avec le SCoT » permet d'aborder le sujet. Ce lien est également fait, dans la partie relative à la stratégie territoriale, avec le SRCAE. Cependant il n'y est pas expliqué dans quelle mesure les deux plans sont le cas échéant convergents.

La collectivité fait un lien spécifique entre le projet de PCAET et le volet habitat du PLUiH, ce dernier faisant l'objet d'une fiche spécifique.

Pour plus de clarté, l'Autorité environnementale recommande de présenter dans une partie unique les différents documents cités et de conclure sur la qualité de l'articulation du PCAET avec les objectifs de ces différents documents.

2.4. Exposé des motifs pour lesquels le projet de PCAET a été retenu notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement et des autres solutions possibles

Le dossier présente²⁰, pour le seul volet des émissions de gaz à effet de serre, un scénario dit « tendanciel » prolongeant les tendances passées, un scénario correspondant à celui du SCoT, et un scénario « énergie-climat volontariste, ce qui paraît pertinent.

Il est vraisemblable que lors des différentes réunions organisées (forum et ateliers), les choix retenus ont fait l'objet d'un calage, d'une « négociation » ou que certaines propositions envisagées ont finalement été

18 Prise en compte, compatibilité, conformité

19 Par exemple, le PCAET prévoit pour 2030 une diminution de 10 % de la consommation d'énergie dans le secteur du bâtiment (page 104 du PCAET) ; le SRCAE prévoit lui en 2020 une réduction de 33 % de la consommation pour le résidentiel par rapport à 2005. La convergence entre les 2 documents n'est pas faite.

20 page 19 de l'évaluation environnementale

écartées, mais ceci n'apparaît pas dans les documents. Dès lors, si le rapport montre bien comment s'est déroulé dans le temps la construction du projet, il ne permet pas d'apprécier, dans son évolution et sa construction, la prise en compte d'hypothèses alternatives et la prise en compte des enjeux environnementaux comme critères des choix réalisés.

La justification des choix réalisés est dans l'ensemble très ténue.

L'Autorité environnementale rappelle que le projet de plan doit présenter, en vertu de l'article R. 122-20 du code de l'environnement : « les solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du plan [...] dans son champ d'application territorial » ainsi que « L'exposé des motifs pour lesquels le projet de plan [...] a été retenu notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement ». Elle recommande d'indiquer le cas échéant les différents scénarios envisagés, de préciser leurs impacts positifs et négatifs au vu des enjeux environnementaux identifiés dans l'état initial et de justifier le choix finalement retenu. Elle recommande également de préciser le potentiel attendu des différentes actions retenues en précisant les objectifs (énergie, GES, polluant, changement climatique).

2.5. Analyse des incidences notables probables du PCAET sur l'environnement et les mesures pour éviter, réduire et compenser les impacts négatifs

L'analyse des impacts du projet de PCAET sur l'environnement est effectuée d'une part dans le rapport d'évaluation environnementale et d'autre part dans le rapport du PCAET, ce qui complique son appréhension globale.

Dans le rapport d'évaluation environnementale, l'analyse est abordée sous l'angle des thématiques environnementales étudiées dans le cadre de l'état initial de l'environnement²¹. Ce choix est pertinent puisqu'il « s'attarde » sur les points majeurs retenus dans l'état initial de l'environnement. L'analyse est cependant relativement sommaire et générique et aurait pu, sur certains champs, être plus poussée. Il en est ainsi, en particulier, du paysage et des projets éoliens. En effet au regard de la présentation relative du paysage effectuée dans l'état initial de l'environnement, l'on aurait attendu que l'analyse des effets du PCAET, en particulier pour l'éolien, soit plus conclusive sans pour autant qu'il s'agisse de faire l'étude d'impact des projets envisagés. Enfin, dans le tableau servant à analyser les impacts, les thématiques environnementales sont placées en lignes et les actions sont disséminées en leur sein, ce qui ne permet pas d'avoir une vision globale des effets d'une ou d'un groupe d'action.

Dans le rapport du PCAET, l'analyse des impacts porte sur chaque fiche action et concerne les émissions de gaz à effet de serre, la réduction de consommation d'énergie et la qualité de l'air ; l'appréciation y est graduée. Ce point positif permet de mettre en évidence la façon (marginale ou importante) dont une action concourt à l'atteinte des objectifs définis.

Toutefois, les synergies ou effets antagonistes entre les différentes actions ne ressortent pas de l'analyse effectuée. Or, ceci pourrait contribuer utilement à un travail de hiérarchisation puis de priorisation des actions afin d'améliorer l'efficacité du plan. Ce travail mériterait de s'appuyer sur l'analyse des impacts effectuée au niveau des fiches actions.

L'Autorité environnementale recommande, compte tenu de l'état d'avancement du PCAET et des stratégies à venir, que le projet de PCAET soit, quand cela est possible, davantage précisé (notamment s'agissant des projets déjà identifiés) et que puissent être clairement indiqués et quantifiés les impacts qu'ils soient positifs ou négatifs.

21 l'énergie et le changement climatique, la qualité de l'air, les milieux naturels de valeur écologique, la ressource en eau, risque et nuisance, gestion des déchets, gestion des matériaux, gestion des paysages

2.6. Suivi du PCAET

Le rapport environnemental dispose d'une partie spécifique relative au dispositif de suivi des impacts du PCAET sur l'environnement. Ce suivi est en fait, pour l'essentiel, intégré aux fiches actions du PCAET et repose sur des indicateurs de réalisation, de résultats et d'impacts. Si la fréquence de mise à jour est indiquée (soit annuelle, soit à 3 ans), la source des données n'est pas toujours précisée. En revanche les valeurs au démarrage du plan mériteraient d'être renseignées afin de servir de référence pour un état zéro. Les indicateurs proposés paraissent bien adaptés.

2.7. Résumé non technique

Une partie intitulée « résumé non technique » est présente au début du document nommé « évaluation environnementale ». Constitué de moins d'une page, il ne permet pas au public de prendre connaissance de l'ensemble des éléments du plan et ne peut jouer pleinement le rôle qui lui est dévolu en matière d'information du public.

L'Autorité environnementale rappelle que le résumé non technique est un élément essentiel du rapport environnemental, qu'il a vocation à apporter au public les principaux éléments de compréhension du dossier et doit pour cela constituer une synthèse resituant le projet dans sa globalité. Elle recommande de le compléter de façon à ce qu'il puisse assurer cette fonction et, autant que possible, de l'illustrer par des graphiques ou des cartes synthétisant les grands enjeux environnementaux sur le territoire du PCAET.

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

3.1. Stratégie territoriale

La partie relative à la « Stratégie territoriale » présente de façon claire et pédagogique la démarche, la stratégie et les objectifs retenus, qui impliquent de multiples acteurs. Le PCAET est bâti autour de 7 axes stratégiques déclinés en 26 fiches actions.

Chaque axe de la stratégie territoriale fait l'objet d'une présentation littérale placée en amont des fiches actions. Ceci est pertinent et permet de donner du sens et du corps aux fiches actions qui suivent.

Le principe des fiches-actions permet d'être synthétique et opérationnel avec notamment une description des actions, des budgets prévisionnels, un contact dédié et des indicateurs. Plusieurs fiches actions²² (leur nombre étant toutefois limité) sont portées par un responsable autre que la collectivité, ce qui peut témoigner d'un timide mais réel effet d'entraînement.

Le nombre de fiches actions n'est pas disproportionné et elles paraissent relativement homogènes. Un travail de hiérarchisation serait toutefois utile pour la mise en œuvre du PCAET. Le cadre « impact » des fiches actions représentant par des pictogrammes l'importance des moyens humains et financiers nécessaires à l'action, ainsi que les impacts sur les émissions de GES ou la réduction de la consommation d'énergie, est intéressant et adapté et devrait être davantage mis à profit. Une synthèse récapitulant les différentes actions et les hiérarchisant serait également utile.

22 Sous action 2-2 (communes), fiche action 21 (CCI de l'Ain), fiche action 22 (Groupe Solid'Aire), fiches action 26 (SR3A)

Au fond, plusieurs fiches actions²³ proposent des études ou l'élaboration de stratégies qui serviront à déterminer et mettre en œuvre les actions concrètes. Leur multiplicité, couvrant en outre des champs importants du domaine du PCAET, peut poser question sur la maturité du projet. En effet, l'élaboration du PCAET peut être prise comme un temps de réflexion servant justement à mener ces réflexions, le plan ayant vocation à présenter les conclusions de ces études et servant de support à la mise en œuvre d'actions précises et concrètes.

Concernant le territoire du Haut-Bugey, cette situation est très vraisemblablement le résultat de la volonté de la collectivité d'aboutir à la production d'un PCAET au plus proche des délais réglementaires, ce dont on ne peut que se satisfaire.

Toutefois, cela ne permet pas d'obtenir un PCAET totalement opérationnel puisque nombre d'actions devront d'écouler d'études qui restent à lancer ou de stratégies restant à élaborer, dont certaines paraissent relativement cruciales. Le PCAET est ainsi à considérer comme un premier pas, important, ouvrant des pistes et des perspectives.

Par ailleurs, la production d'énergies renouvelables à venir repose de façon importante sur quatre projets éoliens. À cet égard, et s'agissant de projets en règle générale sensibles sur le plan environnemental, il serait souhaitable que des précisions soient apportées sur leur définition (nombre et hauteur des mâts) et leur localisation, même approximative, pour estimer leurs impacts potentiels, par exemple par rapport aux zonages environnementaux et aux secteurs de forte sensibilité paysagère.

L'Autorité environnementale recommande qu'une réflexion soit engagée de façon à pouvoir définir, au sein du PCAET, des principes d'encadrement des projets à impacts potentiellement forts sur les enjeux environnementaux.

Un chapitre intitulé « Objectifs stratégiques et opérationnels » (page 104 du projet de PCAET) précise le rythme d'avancée de divers « chantiers » (rénovation des bâtiments, réduction des déplacements et transport de marchandise, rythme annuel de déploiement d'énergies renouvelables (EnR) sur les bâtiments). Le principe d'avoir défini des points d'étape et des rythmes d'avancement en définissant des périodes, est opportun quant à un suivi régulier. Toutefois, afin d'apprécier pleinement à la fois l'ambition et la crédibilité du PCAET sur ce sujet et d'améliorer la compréhension des différents tableaux, il serait utile qu'il y soit également indiqué la situation actuelle et/ou le rythme actuel (par exemple, quel est à l'heure actuelle le nombre de logements réhabilités sans Enr, avec chauffage bois, avec chauffage géothermique, etc...).

3.2. Gouvernance et mise en œuvre des actions

3.2.1. Gouvernance

Certaines actions portent sur le lien avec l'aménagement du territoire, traduisant une approche intégrée indispensable. Il en est ainsi par exemple de la fiche relative au PLH ou à un volet habitat du PLUiH (fiche 5) ou à celle visant à définir et animer une stratégie de mobilité pour le territoire (fiche 9). Le porteur de projet montre ainsi clairement qu'il prend bien en compte les enjeux d'articulation des différentes

23 Par exemples les fiches actions 2 et particulièrement la sous action 2.1 : Elaborer un schéma directeur des énergies du Haut-Bugey ; 3 et particulièrement la sous action 3.1 : Elaborer une stratégie d'information et de sensibilisation des acteurs du territoire ; 5 : Concevoir une stratégie d'habitat durable au travers d'un ambitieux PLH ou « volet habitat » du PLUiH ; 8 : Elaborer un Plan de déplacement de l'Administration ; 9 : Définir et animer une stratégie de mobilité pour le territoire (il faut toutefois noter que certaines actions sont déjà définies sur cette thématique); 18 : Définir des politiques de développement agricole en relation avec les enjeux climat, air énergie ; 19 : Définir des politiques de développement forestier en relation avec les enjeux climat, air énergie ; 26 : Elaborer et mettre en œuvre une politique de préservation de la biodiversité et du grand cycle de l'eau

politiques sectorielles à l'échelle du territoire et l'animation des différents acteurs concernés. Le plan d'action prévoit ainsi de nombreuses actions de sensibilisation ou de suivi sous différentes formes (groupes de travail, guide, charte, réunions...) de ces différents acteurs.

Si de nombreux acteurs (partenaires institutionnels, élus) ont été associés à l'élaboration du PCAET, le projet repose néanmoins sur une forte participation de la collectivité du Haut-Bugey (élus et agents de la collectivité représentent la moitié des participants du forum ouvert du 11 mai 2016). La fiche action n° 1 « Animer, suivre et évaluer la démarche PCAET » propose le maintien des instances en place avec plusieurs réunions annuelles du comité de pilotage et du comité technique. La fiche action n°3 est spécifiquement dédiée à la communication et à la sensibilisation des acteurs du territoire en vue de les mobiliser. Cette action est cruciale pour mobiliser le territoire, s'assurer de son adhésion et ainsi faciliter l'atteinte des objectifs fixés. Toutefois les actions prévues ne sont pas encore totalement finalisées puisque la sous-action 3.1 prévoit « *d'élaborer une stratégie d'information et de sensibilisation des acteurs du territoire* » et la sous action 3.2 d'« *Amplifier l'information et la sensibilisation des acteurs du territoire* » se veut comme l'outil de mise en œuvre de la sous-action 3.1.

En conséquence, à ce stade, il est difficile de présumer de l'atteinte des objectifs poursuivis en matière de gouvernance.

3.2.2. Vulnérabilité au changement climatique

La vulnérabilité au changement climatique ne constitue pas, en tant que tel, un axe stratégique du projet de plan. Ce sujet est abordé sectoriellement, ce qui est susceptible de permettre une approche adaptée dans le détail, mais à l'inverse ne permet pas de développer une vision globale et transversale du sujet. Le risque est également que ce sujet soit traité par les secteurs concernés après d'autres sujets qui seraient à tort ou à raison considérés comme plus importants. De façon plus précise, par exemple pour l'agriculture (fiche action 18) ou la forêt (fiche action 19), les actions ne sont pas précisément définies et dépendent de stratégies qui restent encore à élaborer. De celle-ci et des choix qui seront alors effectués dépendront les réponses du territoire qui est pourtant, pour certains secteurs, à l'instar du tourisme ou du secteur forestier, déjà concerné par le phénomène ou est amené à l'être.

L'Autorité environnementale recommande que le PCAET engage une réflexion visant à déterminer sur ce sujet des objectifs globaux qui puissent servir de guides lors de l'élaboration des documents stratégiques à venir. Ainsi, une fois les orientations fixées, il sera possible d'une part de déterminer l'ambition que se donnent les documents et d'autre part de cadrer les discussions encore nécessaires qui pourront alors se concentrer sur les modalités d'atteinte des objectifs fixés.