

Club PLUi du 16 octobre 2018

SYNTHÈSE DES PRÉSENTATIONS

La quatrième session du club régional PLUi s'est tenue le 16 octobre 2018 à Orléans. Plus de cinquante personnes, réunissant des représentants des collectivités territoriales et des services de l'État relevant tant du réseau de planification urbaine (PLUi, SCOT) que de celui de l'air énergie climat, ont participé à cette journée dédiée à l'intégration de l'enjeu « air, énergie, climat » (AEC) dans les PLUi.

Introduction par le Directeur régional adjoint de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) – P. BAENA

Les collectivités territoriales jouent un rôle clef dans la lutte contre le changement climatique, la maîtrise des consommations d'énergie, la promotion des énergies renouvelables, l'amélioration de la qualité de l'air et, par conséquent, la qualité de vie actuelle et future des citoyens. Répondre aux défis de la transition énergétique au niveau local passe ainsi par l'élaboration de politiques d'aménagement et d'urbanisme renouvelées, dont les documents d'urbanisme constituent la traduction.

En 2018, on dénombre plus de 540 PLUi au niveau national (carte de droite)

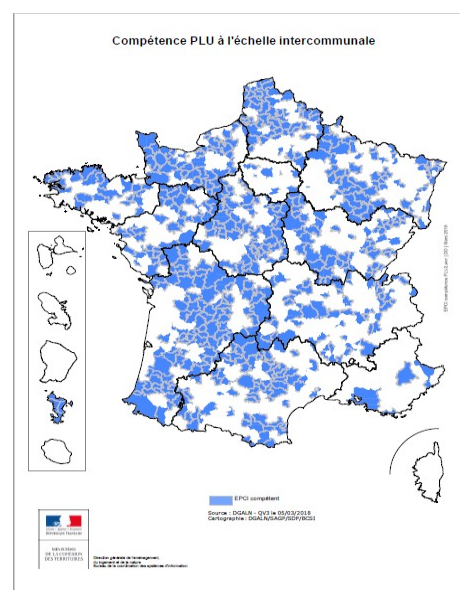
et 63 PLUi à l'échelle de la région Centre Val-de-Loire:

9 en vigueur (points oranges sur la carte ci-dessous),

4 en cours de révision (hachurés en vert),

50 en cours d'élaboration (lignes horizontales rosées),

ce qui représente 47,34 % de la surface régionale et concerne 51,80 % de la population.



L'augmentation de la température terrestre rappelle la problématique du réchauffement climatique et, par conséquent, la nécessité de mobiliser les moyens et les leviers disponibles pour le limiter, s'y adapter et y faire face.

La planification s'inscrit dans cette logique.

L'intégration des enjeux climatique, énergétique et de qualité de l'air dans les PLUi – F. PIERRON (CEREMA)

.Avec la loi Grenelle 2 de 2010, l'État (DGALN, aidée par deux AMO dont le CEREMA) s'est positionné comme le pilote du club PLUi national et un partenaire des DREAL et des DDT auprès des collectivités territoriales. Ce club promeut, encourage et accompagne l'élaboration des PLUi sur le territoire national français. La loi ALUR de 2014 a renforcé la volonté de généralisation du PLUi.

Cette année 2018 a vu la fin des appels à projets pour le financement des PLUi, lesquels ont été remplacés par « un Tour de France des PLUi » comptant 6 étapes dites « de plaine » (valorisation de manière synthétique d'un retour d'expérience thématique) et 3 étapes dites « de montagne » (approfondissement du traitement d'une thématique, du processus d'élaboration du PLUi et des résultats sur le terrain).

L'objectif de ce Tour de France est avant tout :

- d'accompagner, par des approfondissements techniques et thématiques ainsi que par des rendus dynamiques (vidéo, etc.) les bonnes pratiques exemplaires réalisées sur les territoires en matière de PLUi;
- de sensibiliser aux PLUi, via le témoignage d'élus envers d'autres élus.

En matière de changement climatique, les enjeux d'AEC dans le PLUi sont repris à l'article L.101-2, article fondateur du code de l'urbanisme : « *Dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants (...) : 6° (...) la préservation de la qualité de l'air (...); 7° La lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, l'économie des ressources fossiles, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables* ».

Plusieurs lois font le lien entre documents de planification et documents portant sur l'AEC, entre autre :

- la loi ALUR de 2014 donne au SCOT un rôle intégrateur au sein de la hiérarchie des normes d'urbanisme ;
- la loi TECV de 2015, complétés des plans de protection de l'atmosphère (PPA), introduit les PCAET et les rend obligatoires pour les collectivités supérieures à 20 000 habitants ;
- la loi NOTRe de 2015 qui confie à la région l'écriture du SRADDET.

Pour mener une stratégie de lutte contre le réchauffement climatique, le premier levier majeur dont disposent les territoires est celui de la connaissance partagée. Aux différents stades du montage du PLUi, les enjeux d'AEC peuvent être pris en compte : le rapport de présentation pour préciser le contexte énergétique du territoire et évaluer ses vulnérabilités, le PADD pour traduire les ambitions politiques et la stratégie de lutte et d'adaptation au changement climatique, le zonage, les OAP et le règlement pour conforter de manière opérationnelle ces ambitions en terme notamment d'optimisation de la gestion des espaces et de l'urbanisation, de lutte contre l'îlot de chaleur urbain, de préservation de la ressource en eau et des milieux aquatiques, du développement d'alternatives aux véhicules particuliers ou la réhabilitation du bâti existant, de production d'énergies renouvelables, etc.

Au-delà d'un acte fondateur d'une politique volontariste en faveur du climat par la traduction d'enjeux forts dans le droit du sol, l'élaboration du PLUi est avant tout un projet intercommunal favorisant la cohérence, l'efficacité et les solidarités qui concourent naturellement à la prise en compte des enjeux énergétiques, climatiques et de qualité de l'air.

Les démarches PCAET et PLUi au cœur des défis internationaux AEC – P. FESTOC (DREAL /SEEVAC/ Département AEC)

Les polluants (dioxyde d'azote principalement rejeté par le transport automobile, particules fines provenant majoritairement de l'agriculture et du secteur résidentiel, ozone, produit sous l'effet du rayonnement solaire) affectent non seulement notre santé mais aussi notre environnement.

Les usages énergétiques et activités émettrices de gaz à effet de serre accroissent par ailleurs chaque année la fragilité de notre planète face au réchauffement climatique et à la rareté de ses ressources.

Si l'ampleur de ces effets se constate sur le long terme, ce sont bien les actes d'aujourd'hui qui doivent permettre de les limiter et de s'y préparer. Les changements de pratiques et de comportements doivent être accompagnés par la réflexion spatiale : les aménagements urbains, les constructions, les cultures et plantations, pensés aujourd'hui, construisent notre environnement et notre économie de demain. Cela implique que la mobilisation et le cadre d'action portés au plan international, ne peuvent trouver d'écho et de concrétisation qu'à travers les ressorts de l'action territoriale.

Comprendre l'évolution du cadre législatif français en matière air, énergie, climat, c'est le replacer dans le partage et la traduction de ces enjeux sur la scène internationale et européenne. Ainsi, le paquet européen énergie-climat pour 2030, adopté en 2014, a trouvé sa déclinaison dans la loi française de transition énergétique pour la croissance verte (parfois même avec une ambition accrue). Cette loi a elle-même servi d'acte fondateur pour les Accords de Paris, issus de la 21^{ème} Conférence des Parties.

La planification permet la traduction opérationnelle des ambitions portées.

Divers plans, programmes, schémas explicitent au plan national la trajectoire à suivre et les leviers d'action possibles. Certains leviers se situent directement dans les politiques publiques nationales (réglementations sur la performance des bâtiments ou les émissions des véhicules, outils financiers de soutien au développement des ENR ou outils incitatifs pour les particuliers...), d'autres relèvent de l'action territoriale. L'action territoriale pèserait, au travers des orientations prises en matière d'habitat, d'aménagement, d'urbanisme et d'organisation des transports, sur 50 % des émissions de gaz à effet de serre. Elle s'opère au sein de divers outils de planification. A l'échelle régionale, le SRADDET constitue un maillon d'intégration et d'appropriation par le territoire des différents enjeux nationaux. Il est essentiel pour la planification locale. En effet, les documents de planification infra-régionaux doivent être compatibles avec le SRADDET. Par exemple, les règles énoncées dans le PCAET ou les SCOT, les objectifs des plans de protection de l'atmosphère (PPA), etc. Mais, au niveau infra-régional, c'est le SCOT qui occupe la place centrale en fixant le cap à suivre : le PLUi et le PLH doivent être compatibles avec lui, le PCAET doit le prendre en compte. Le SCOT a quant à lui un lien de compatibilité avec le PDU.

Défini à l'article L.229-26 et R.229-51 à -56 du code de l'environnement, le PCAET définit des objectifs stratégiques et opérationnels sur les thématiques climat, air et énergie, en accompagnement à un projet de territoire. Il intègre un programme d'actions dont le champ dépasse celui de la planification. Idéalement, il est préférable de commencer par élaborer son PCAET, pour poser la réflexion et construire son PLUi en agissant de manière volontariste sur les différentes thématiques que sont l'habitat, la mobilité, l'aménagement, le développement des énergies renouvelables. Néanmoins, si le projet territorial est porté par la réflexion PLUi, il est important que le PCAET s'en saisisse pour calibrer ses objectifs et modes d'action. En tout état de cause, un PLUi ne remplace pas un PCAET et inversement. Leur réussite repose sur les actions menées qui doivent être portées par l'ensemble des acteurs du territoire (porteurs de projets, aménageurs).

Articulation des stratégies climat énergie et de la planification spatiale (ASCENS)¹ – E. RICHARD (cabinet Auxilia Conseil)

Le programme de recherche présenté a consisté à étudier le champ d'intégration des stratégies énergie-climat (PCAET) dans la planification spatiale (documents d'urbanisme) en fonction des différentes influences en présence (propres au territoire et supra-territoriales).

L'approche privilégiée fut qualitative par une analyse des contenus et des process d'une part, de l'élaboration de plusieurs guides de recommandations publiés sur cette thématique et des retours d'expérience (*pourquoi ces guides de recommandation sur l'intégration des enjeux climat-énergie ont été élaborés ? à l'initiative de qui ? pour répondre à quelle problématique ? et en termes de contenu : autour de quel objet énergie-climat l'intégration se fait plus facilement ? que peut-il être traduit dans les documents d'urbanisme ?*), et d'autre part de trois cas d'étude distincts (Ville de Paris, Brest métropole et le Syndicat Mixte de SCOT du Grand Douaisis).

Il résulte que les configurations territoriales favorables à l'intégration des enjeux climat-énergie dans les documents d'urbanisme sont multiples et que plusieurs ressources locales peuvent constituer des leviers

¹<http://www.auxilia-conseil.com/projets-recherche/articulation-des-strategies-climat-energie-et-planification-spatiale-quels-leviers-damelioration>

pour cette intégration : un portage politique ou institutionnel commun (même syndicat ou EPCI), une temporalité des procédures et des périmètres communs, une animation efficace, des ressources cognitives intégratives (ex : bilan carbone territoire, carte des réseaux de chaleur, cadastre solaire, thermographie aérienne...), une articulation avec les autres échelles d'intervention urbaine (ex : bâtiment/permis de construire, projet de territoire, projet urbain...).

Si l'intégration des enjeux énergie-climat à l'échelle locale s'opère principalement du PCAET vers le PLU(i), des cas inverses peuvent toutefois aussi s'observer (du document d'urbanisme vers le PCAET), à l'instar du SCOT du Grand Douaisis qui a vu dans le PCAET une opportunité de traduction et de renforcement des enjeux de réduction du rythme de consommation foncière inscrite dans le SCOT. Au final, si la richesse des PCAET peut alimenter le PLUi de propositions de prescriptions et recommandations en faveur de l'énergie et du climat, leur conférant une portée réglementaire, il n'en reste pas moins que l'animation de ce document est indispensable pour assurer sa mise en œuvre et son effectivité.

La place du PCAET dans l'aménagement du territoire - N. BILLET (Orléans métropole)

Dans le cadre de la rédaction de son PCAET, Orléans Métropole s'est fixé un objectif d'excellence : être une métropole 100 % renouvelable en 2050. Cet objectif passe par la réduction des consommations d'énergie, la multiplication des productions d'énergies renouvelables, la réduction des émissions de GES, la réduction des émissions de polluants atmosphériques d'ici 2025 puis 2050.

Pour accompagner le changement climatique et atteindre ses objectifs, Orléans métropole a dû renforcer les liens entre ses services pour pallier à une insuffisance de connaissances spécifique et l'absence de partenaire support (agence locale de l'énergie ou syndicat de l'énergie) lui permettant de coordonner la démarche de transition énergétique et climatique du territoire. Par conséquent, il a su capitaliser les connaissances acquises et s'appuyer sur l'ensemble des actions déjà engagées et les projets aboutis pour contribuer à ces démarches d'AEC.

Afin de répondre aux priorités du territoire, 6 axes stratégiques ont été retenus dont l'aménagement du territoire dans la logique d'un TEPOS (territoire à énergie positive) résilient aux changements climatiques et visant l'amélioration de la qualité de l'air. Cet axe se décline en 9 actions dont 3 sont dédiées aux objectifs d'AEC, comme, par exemple, la création d'un référentiel de la ville durable aux politiques énergie/air/climat / transports qui complétera de manière opérationnelle, les obligations réglementaires du PLUi.

La dernière démarche engagée est la détermination d'un PLUi « PCAET compatible » qui comportera à terme et entre autres, l'identification des différents outils du PLUi mobilisables pour intégrer les objectifs du PCAET avec une proposition de rédaction ad hoc.

Les atouts et les limites pour créer une synergie SCOT, PLUi et PCAET – témoignage de la C.C. du Val d'Amboise (C. AHUIR, G. VITULIN, C. DESROCHES)

a) Intervention de C. DESROCHES, chargée de projets (PCAET)

L'élaboration du PCAET (2019-2024) a débuté en 2016. Pour la gouvernance mise en place, la volonté est d'ouvrir la concertation à la société civile, aux porteurs de projets et aux citoyens grâce à des actions de sensibilisation, des formations et des réunions thématiques. Le programme d'actions proposé, comportant 60 indicateurs, sera évalué à mi-parcours et son suivi sera réalisé via l'outil « linéa 21 ».

b) Intervention de C. AHUIR, Vice-Président

Le PCAET est un projet de territoire et non de collectivité : la mobilisation sur le terrain est nécessaire.

Pour repenser toutes les activités humaines (habitat, déplacements, emploi, consommation, loisirs, etc.), une connaissance fine de son territoire est indispensable pour initier un plan climat.

Pour communiquer efficacement avec chaque acteur de l'aménagement, présenter et porter le projet, il convient de s'intéresser aux différentes préoccupations de son interlocuteur et ne pas hésiter à sortir de son territoire pour illustrer et faire découvrir ce qui existe sur d'autres collectivités.

c) Intervention de G. VITULIN, responsable service urbanisme / planification

La révision du SCOT des communautés de l'Amboisie, du Blémois et du Castelrenaudais a été approuvée en 2018 tandis que le PLUi et le PCAET de la C.C. du Val d'Amboise sont en cours d'élaboration.

Plusieurs enjeux sont identifiés dans le PCAET, lesquels se retrouvent déclinés dans les documents de planification (SCOT et PADD du PLUi). Exemple : dans le PCAET, urbanisme et planification territoriale se déclinent sous forme d'actions qu'il a fallu traduire dans le règlement, telles que l'intégration des enjeux AEC dans le PLUi et l'information sur les bonnes pratiques urbanistiques.

Une collaboration entre services Urbanisme et Énergie est indispensable pour mieux nourrir chacun des documents et les mettre en cohérence.

Découverte d'un PLUi novateur... « facteur 4 » rassemblant un PLUi, un PLH, un PDU, un PCAET – A. TALON (Brest métropole)

Créée en 1974, la communauté urbaine de Brest s'est transformée en 2015 en métropole sur le périmètre de ses 8 communes fondatrices. Elle rassemble, au cœur de son bassin de vie (correspondant au périmètre du SCOT du Pays de Brest), 400 000 habitants. Son PLUi facteur 4 a été approuvé en 2014.

Pour sa réalisation, six groupes de travail thématiques ont été créés - 1° projet urbain, formes urbaines, économies de l'espace ; 2° développement économique et culturel ; 3° mobilité durable ; 4° énergie et plan climat ; 5° habitat / logement ; 6° cadre de vie et valorisation de l'environnement – avec pour chacun d'entre eux, un élu comme animateur et des services techniques et la participation de Brest métropole pour le suivi technique et la logistique.

Ainsi pour lutter contre le dérèglement climatique, la métropole a pris des dispositions au sein de son PLUi en choisissant de rénover son parc résidentiel existant (OAP habitat), densifier la ville (OAP habitat et PADD), et renforcer les modes de déplacements alternatifs à la voiture individuelle (OAP déplacements).

Brest métropole profite de la révision de son premier plan climat pour en valoriser le diagnostic (ex : quelle trajectoire sur la rénovation du bâti ?, quelle ambition pour les mobilités actives?), développer la participation et la mobilisation des habitants pour enrichir le plan et accroître les liens et les interactions entre la dimension intégratrice et transversale du plan climat et le PLU facteur 4, le plan climat et les plans sectoriels (biodiversité, pluvial, zéro déchets, etc.). Elle prévoit également un volet adaptation portant sur la ressource en eau (quantité et qualité), la sensibilité de la zone portuaire à la submersion, les variations climatiques accrues...

Comment déployer l'enjeu AEC dans un territoire rural et agricole ? - A. SÉNÉCHAL (C.C. du Bassée Montois)

Le territoire de la C.C. du Bassée Montois, située en Seine-et-Marne, limitrophe de l'Yonne et de l'Aube, comprend un PLUi mais pas encore de PCAET, des complications ayant retardé son élaboration.

Cette communauté de communes est née de la fusion de la C.C. du Montois et celle de la Bassée en 2014 et a adopté la compétence en matière d'élaboration des documents d'urbanisme en 2016.

En 2017, la nouvelle C.C. du Bassée Montois a vu son PLUi prescrit.

L'avènement de cette démarche est issu d'une réflexion initiée de longue date (1998) en matière d'aménagement, conditionnée par les spécificités du territoire (majorité de bourgs ruraux de petite taille) et présentant de fait des modalités particulières de mise en œuvre (forte mobilisation des élus et des partenaires).

En amont de ce PLUi, la C.C. du Bassée Montois a bénéficié du dispositif national intitulé « atelier des territoires » qui consiste en un partenariat avec l'État en faveur d'un aménagement durable du territoire, avec des enjeux AEC identifiés, détaillés en actions et projets déclinés à court, moyen et long termes.

Piloté par la DDT de Seine-et-Marne, ce dispositif a défini durant un an les stratégies d'aménagement sur le territoire et rédigé la feuille de route contribuant à alimenter fortement le diagnostic du PLUi.

Présentation des diverses initiatives engagées en matière d'AEC – A. CHEVALLIER (C.C. du thouarsais)

Afin de maîtriser sa consommation d'énergie, réduire ses émissions de gaz à effet de serre, favoriser le développement économique local, la C.C. du thouarsais a démarré volontairement son plan climat en 2007, son objectif étant de devenir un territoire à énergie positive (TEPOS).

En 2015, il est reconnu lauréat des AAP « TEPOS pour la croissance verte », « TEPOS en Poitou-Charente » et plateforme de la rénovation énergétique.

En 2016, la C.C. se lance dans la démarche Citergie, dispositif récompensant pour 4 ans les intercommunalités qui s'engagent dans une amélioration continue de leur politique énergie durable et veulent atteindre des objectifs climatiques ambitieux. Ce label lui est attribué en 2017.

Dans cette même dynamique, d'autres réalisations ont vu le jour :

- un cadastre solaire permettant à chaque habitant de connaître le potentiel solaire de sa toiture ;
- un schéma directeur des mobilités durables traduit dans le SCOT ;
- un plan vélo élaboré et annexé au PLUi, comprenant un diagnostic de l'existant et des préconisations ;
- un plan paysage, correspondant à une OAP énergie paysage, principalement axé sur la transition énergétique, alimente le PLUi en cours d'élaboration.