



ASCENS - **A**RTICULATION DES **S**TRATÉGIES **C**LIMAT **E**NERGIE ET PLANIFICATION **S**PATIALE : QUELS LEVIERS D'AMÉLIORATION ?

Revue croisée de projets IMU/ADEME, 24 novembre 2017, Lyon

François BERTRAND

Association ERACLES
Chercheur associé à l'UMR CITERES – Univ. de Tours

EXPE
URBA

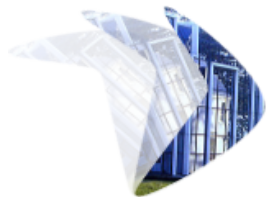


/ Le Projet

/ Equipe mixte et pluridisciplinaire



Association
ERACLES
ETUDES RECHERCHES ACTIONS POUR
LE CLIMAT, L'ENVIRONNEMENT ET LA SOCIÉTÉ



Echelle locale sollicitée pour répondre au défi climatique :
Quid des marges de manœuvre des collectivités ?

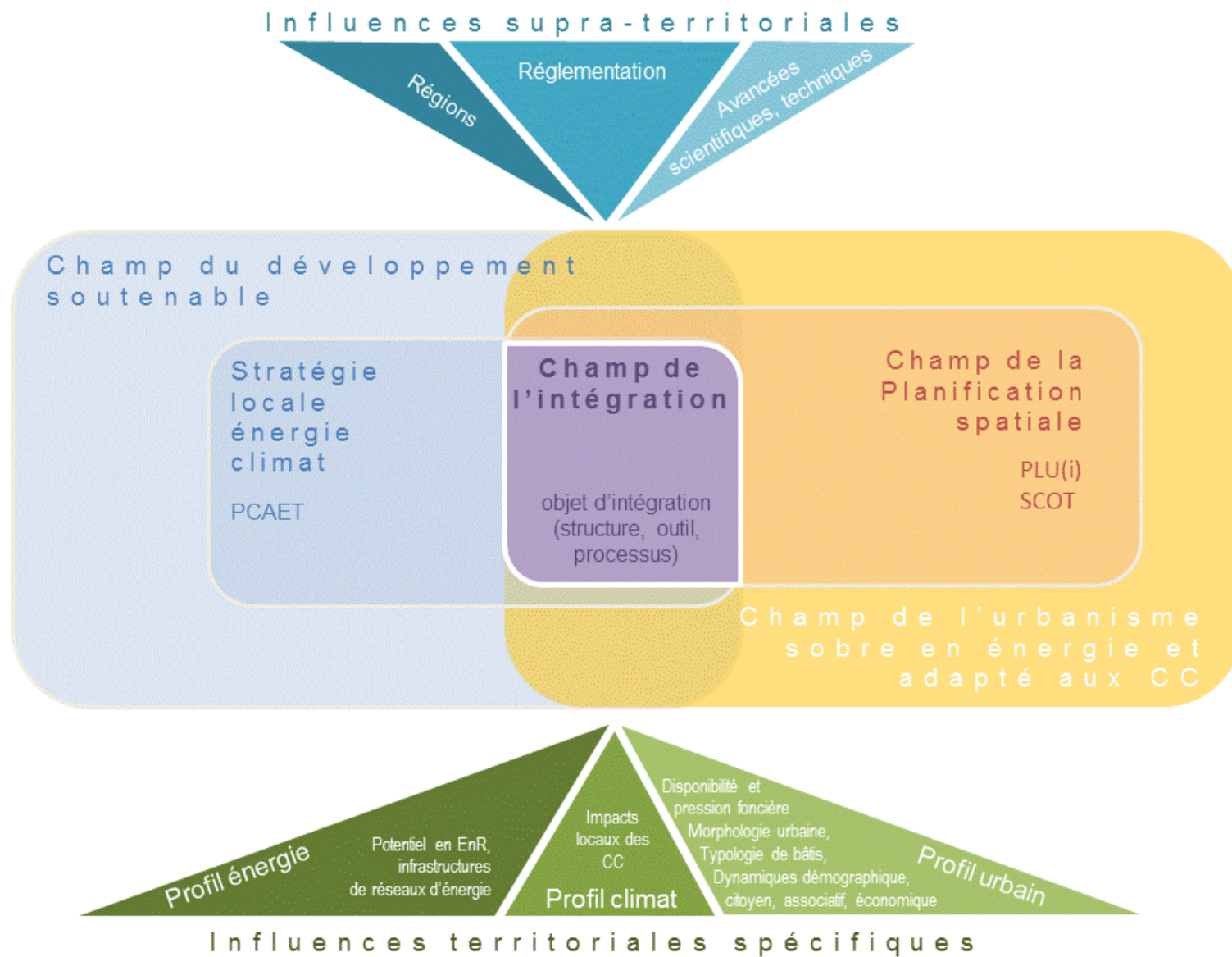
Avancées législatives en faveur de la transition énergétique de l'urbanisme... et complexification inhérente : Quid de l'articulation des normes !

Evaluation délicate des effets des démarches climat-énergie sur l'urbanisme

Un constat de cloisonnement : les démarches territoriales énergie-climat et les politiques de planification spatiale coexistent et les interactions demeurent rares et délicates.

Quels sont les freins et les leviers à une meilleure prise en compte des enjeux climatiques et énergétiques dans les documents d'urbanisme ?

/ UN CHAMP DE L'INTÉGRATION OUVERT



/ Questions de départ

1. **Quelles sont les ressources nécessaires aux collectivités pour intégrer les enjeux « énergie-climat » ?**
2. **Quelle importance des scènes et de temps d'interrelations entre documents d'urbanisme et démarches énergie-climat** (via des outils, des structures, les calendriers, les formes de gouvernance...) **pour favoriser la traduction opérationnelle des enjeux énergie-climat dans la planification spatiale ?**
3. **Quelles traductions différenciées des volets atténuation et adaptation aux changements climatiques dans les documents d'urbanisme ?**
4. **Quels poids des orientations prises aux échelles supra territoriales** (régionales, nationales, européenne) ?

/ Résultats attendus

- **Les possibilités d'intégration** des questions énergie-climat dans les documents d'urbanisme (analyse des ressources des collectivités, notamment en termes réglementaires).
- **Les ressources et les leviers d'action accessibles par les collectivités** pour infléchir, via leurs documents d'urbanisme, une trajectoire Facteur 4 et une adaptation de leur territoire aux changements climatiques.
- **Les conditions d'émergence et les circuits de prise en compte du « problème climat »** en urbanisme, différenciés selon les deux volets atténuation et adaptation.
- **Les lieux d'interrelations** entre planification spatiale et planification climat-énergie.
 - **Résultats appropriables par les collectivités, à leur portée**
 - **Des leviers d'action concrets pour engager les territoires vers des modèles de développement sobres et résilients.**

/ Parti-pris méthodologiques

- Coupler l'**analyse du contenu** des documents d'urbanisme réglementaire produit à une **attention forte sur les processus** (notamment d'élaboration) : au-delà des freins techniques, réglementaires, financiers, observer les « manières de faire » et les formes d'organisation favorisant l'intégration de certains enjeux « énergie-climat » dans l'urbanisme réglementaire.
- Choix d'une **analyse qualitative** des processus **d'articulation** entre PCET et PLU/SCoT et des usages des dispositifs **d'accompagnement** existants

/ Déroulé du projet

- 1) **Analyse théorique** de la prise en compte des enjeux climat-énergie dans les documents d'urbanisme,
- 2) **Approche empirique** des conditions de mise en œuvre d'une articulation effective entre planification et démarche climat-énergie,
- 3) **Traitement et analyse** des données,
- 4) **Valorisation** opérationnelle du projet.

/ Trois études de cas

Collectivité	Paris	Brest Métropole	SM Grand Douaisis
Présentation synthétique	<p>2,2 Mhab. ; >21 200 hab/km²</p> <p>1^{er} PCET (2007), actualisé (2012) et en révision</p> <p>PLU (2006 et révision en cours)</p>	<p>207 000 hab. ; 947 hab/km²</p> <p>PCET (2012)</p> <p>PLU dit « facteur 4 » (2014)</p> <p>SCoT (2011) et en révision</p>	<p>250 000 hab. ; 517hab/km²</p> <p>PCET (2009)</p> <p>SCoT (approuvé en déc. 2007, et modifié en sept. 2011) et en révision</p>
Particularités intéressantes pour cette recherche	<ul style="list-style-type: none"> - Ancienneté de la mise en place d'une stratégie énergie-climat (depuis 2007) - Portage du PCET par un service interne à la Ville de Paris (Agence d'Ecologie Urbaine) - PLU porté également par la Ville de Paris (Direction de l'Urbanisme) - Mise en place d'outils internes (Référentiel DD...) et moyens financiers conséquents 	<ul style="list-style-type: none"> - Culture intercommunale ancienne - PLU intercommunal et intégré (PLU Facteur 4) - Calendrier commun de réalisation entre PCET et PLU - Travail partenarial avec l'Agence d'urbanisme du Pays de Brest autour du PLUi 	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place un plan climat territorial « volon-taire » - élaboration de PCET postérieure au SCoT - Portage commun du PCET et du SCoT par le Syndicat mixte de SCoT du Grand Douaisis

/ Typologie des freins

Freins	Détails (non exclusifs)
Temporel	Différents temps d'élaboration entre planification stratégique et planification opérationnelle ; Inertie d'élaboration des documents de planification ; Décalage entre temps long des enjeux environnementaux et temps court d'élaboration des documents de planification ; Accès au calendrier et rythme d'élaboration ;
Réglementaire et juridique	Limites d'opposabilité, impossibilité de traduction juridique de certaines dispositions énergétiques ou climatiques...
Cognitif et Technique	Problème d'installation d'énergie renouvelable, de spatialisation de fourchette de risques... Manque de connaissance sur les données énergétiques (consommations, gisements, réseaux...), sur les changements climatiques, sur les dispositifs de financements, etc. Manque de moyens de production et de traitement et d'interprétation des données
Politico-institutionnel et organisationnel	Absence de gain, enjeu électoral, conflits politiques... Systèmes d'acteurs, coordination, barrières entre services / institutions / secteurs Gouvernance
Culturel	Problèmes liés aux représentations, aux valeurs locales, etc. (À préciser)
Economique, compétitivité/ attractivité	Des normes contraignantes à l'échelle locale peuvent altérer la compétitivité ou l'attractivité d'un territoire

/ Analyse de retours d'expériences

/ Quelques résultats

➤ **Enquête PCET (AdCF-ADEME-FLAME-DGEC 2015)**

Le Plan Climat n'est saisi comme un outil de pilotage stratégique que dans des collectivités de grande taille.

Le portage politique des questions énergie-climat n'est que très minoritairement rattaché aux délégation ayant en charge l'aménagement ou l'urbanisme (plutôt au sein de délégations dédiées ou au sein de délégations ayant en charge l'environnement et/ou le développement durable).

L'existence de données sur les réseaux et/ou les gisements d'EnR dans les documents de planification (type SCoT) faciliterait le développement de politiques locales de l'énergie.

Cependant, la question des données nécessaires pour construire l'action est plurielle : il y a l'absence de donnée, l'absence d'accès à la donnée et l'absence de capacités de traitement de la donnée.



/ Quelques résultats (2)

➤ **Expériences exemplaires (Programme POPSU et FNAU, 2015)**

La proximité, l'existence de « scènes » où dialoguer entre acteurs -élus comme agents- en charge de l'urbanisme et ceux en charge de l'énergie et du climat est déterminante.

Le recours et la collaboration entre structures spécialisées est très souvent citées (ALEC, CAUE, Agence d'urba...) (Bordeaux, Rennes, St Etienne...).

Ces espaces de dialogue peuvent être constitués suite à divers opportunités :

- Une opération d'aménagement exemplaire (Grenoble),
- L'élaboration d'un premier PCET (Toulouse),
- Un exercice d'évaluation environnementale préalable (du SCoT ou du PLU) (Grenoble, Amiens, Bordeaux) ...



/ Analyse des guides et outils

/ Matériaux

	Intitulé	Structure auteur	Parution
1	PLU et Développement Durable – Un document pratique pour innover	RARE, ARPE PACA	2011
2	Prise en compte de l'énergie dans les projets d'aménagement – de l'urbanisme de planification aux projets opérationnels	HESPUL	2014
3	Boite à outils Air, Climat et Urbanisme	Grenoble – Alpes Métropole, PACTE...	2013
4	ASPECT 2050 - Concilier développement urbain et transition énergétique : le Plan Climat-Energie Territorial	BURGEAP, CSTB, Egis, LVMT	2014
5	Urbanisme et énergie ; Les enjeux énergie-climat dans les documents d'urbanisme	CAUE 63, ALEC 63	2013
6	Intégrer l'urbanisme durable dans le PLU	AURM	2012
7	Les enjeux énergie – Pourquoi et comment les prendre en compte dans le SCOT ?	AURM	2012
8	Faire des documents d'urbanisme des outils de la transition énergétique	RAEE - COOPENERGY	2016
9	Améliorer l'urbanisme par un référentiel d'aménagement	AURA	2011
10	Retour d'expériences de collectivités sur l'intégration de la question du changement climatique dans leur PLUi	Club PLUi	2016
11	Outil Référentiel pour prendre en compte les enjeux liés à la lutte contre le changement climatique dans le PLUi (en lien avec le N°10)	CEREMA, DREAL Limousin, DREAL et DDTs Midi Pyrénées, DGALN	2016

/ Résultats

Des ressources cognitives très nombreuses (11 guides analysés dans ASCENS, 160 instruments et outils d'accompagnement recensés par le projet européen Urban Learning), mais un déficit d'animation et d'accompagnement.

Périmètre énergie-climat : La question énergétique prévaut [« Bâtiment et construction » (11), « Politiques urbaines et foncières » (10), puis « Système énergétique » et « Politique de mobilité » (9)]. Les questionnements liés à l'adaptation moins mûres et sous-représentés.

L'urbanisme identifié comme un puissant levier d'intégration des enjeux énergie-climat. Le PLU identifié comme l'échelle d'intégration privilégiée (vs SCoT)

Des recommandations opérationnelles, notamment sur l'énergie.

Une obsolescence programmée de ces guides (pas de MàJ) et une absence de suivi des usages et usagers.



/ Enquêtes de terrain : 1ers résultats

/ Formes et échelles de gouvernance

L'échelle intercommunale permettrait une meilleure conjonction entre espace problème et espace solution :

- facilite le dialogue PLUi/PCAET,
- permet une meilleure intégration d'enjeux stratégiques : consommation d'espace, biodiversité, approvisionnement énergétique, déchets...
- assure une mise en cohérence entre urbanisme, transports et logement (notamment pour PLUiHD).



/ Les usages de la norme et de la contrainte : assouplir les règles plutôt que les renforcer

Le recours à des prescriptions contraignantes (performance énergétique du bâti, production d'EnR), au-delà des normes nationales, est rare.

Volonté de ne pas fragiliser juridiquement les PLU, de ne pas édicter de règles inapplicables ou trop rigides par rapport à des évolutions technologiques en cours, crainte en matière d'attractivité territoriale, impossibilité d'agir sur le parc existant via le PLU...

Il s'agit davantage d'assouplir des règles d'implantation pour privilégier bioclimatisme, isolation extérieure, EnR...



/ Les enjeux « climat-énergie » sous forme de données chiffrées doivent « atterrir sur les territoires »

Le bon outil ou la bonne donnée ne suffisent pas pour permettre une bonne intégration :

- Les échelles comme les structures où sont développés les données et/ou les outils « énergie-climat » ne sont bien souvent pas les mêmes que celles où sont conçues les documents d'urbanisme réglementaire.

Sur les trois terrains enquêtés, présence de **structures porteuses uniques**

-La présence d'une ingénierie transversale de bon niveau est déterminante : la proximité, l'expertise et la disponibilité d'acteurs locaux en capacité d'assurer une mise à disposition active des données/outils.

Sur les trois terrains enquêtés, présence de **structures médiatrices** et animatrices, disposant d'une double culture urbanisme / énergie-climat

/ Limites et discussion

/ En guide de conclusion...

L'urbanisme réglementaire constitue un cadre prescriptif majeur pour les collectivités, au sein duquel les normes énergétiques sont de plus en plus connectées.

Mais la seule ressource juridique ne suffit pas : nécessité de mobiliser des ressources organisationnelles pour l'accompagnement, et d'une montée en compétences pour les acteurs de l'urbanisme dans le champ « énergie-climat ».

S'il y a des progrès à attendre de l'urbanisme réglementaire, ils résident probablement autant sinon plus dans ses effets d'apprentissage que dans ses effets prescriptifs.