

Articulation des Stratégies Climat-ENergie et des démarches de planification Spatiale (ASCENS) : Enjeux , leviers et proposition de reformulation

Conférence Climat et Aménagement n°4

Vendredi 14 octobre 2016

Toulouse

Elsa RICHARD

Chargée de recherche



CONSEIL IMAGINATIF
EN DÉVELOPPEMENT DURABLE

1- Présentation du projet ASCENS

2- Cas de Brest métropole :
premières observations

3 – Discussions : freins, leviers et propositions
de reformulation du problème

Présentation du projet

Equipe mixte et pluridisciplinaire



l'association
ERACLES



Contexte

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

Intérêt d'une **analyse qualitative** des processus d'articulation entre PCET et doc d'urba

Besoin **d'accompagner** la prise en compte des enjeux climat-énergie dans la conception des docs d'urba

Méconnaissance sinon des dispositifs d'accompagnement existants, du moins de leur **appropriation**/utilisation et de leurs limites pratiques.

Problématique

Les démarches territoriales énergie-climat et les politiques de planification spatiale ne parviennent pas à s'interpénétrer

En quoi l'élaboration conjointe d'un document d'urbanisme et d'un PCET permet-elle la prise en compte effective des enjeux énergétiques et climatiques dans la façon de concevoir l'espace ?

Périmétrage

PLU comme point d'arrivée

Observation des démarches locales d'urbanisme et leur articulation avec les enjeux climat-énergie, **depuis le SCOT jusqu'au PLU.**

(Une mise en contexte régionale sera toutefois réalisée dans les cas d'étude).

Hypothèses

1. les **ressources nécessaires** aux collectivités ne sont pas uniquement d'ordre cognitif et technique mais également d'ordre socio-politique, juridique et économique ;
2. des **scènes et des temps d'interrelations** entre documents d'urbanisme et PCET existent (via les outils, les structures, les calendriers, les formes de gouvernance...). Autrement dit, les conditions d'intégration des enjeux énergie-climat dans les documents d'urbanisme dépasseraient ainsi la simple nature des outils ;
3. **traduction spatiale différenciée** des volets **atténuation** et **adaptation** aux changements climatiques dans les documents d'urbanisme, empruntant des circuits d'interrelations et des formes d'interpénétration distincts ;
4. les orientations prises aux **échelles supra territoriales** (régionales, nationales, européenne) **constituent un facteur d'influence** de l'intégration des questions énergie-climat au sein des documents d'urbanisme et des PCET.

Résultats attendus sur :

- **la capacité d'intégration** des questions énergie-climat dans les documents d'urbanisme (analyse des ressources des collectivités, notamment en termes règlementaires)
- **les ressources et les leviers d'action accessibles par les collectivités** pour infléchir 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'inter-relations** entre planification spatiale et planification climat-énergie.
 - **Résultats appropriables par les collectivités, à leur portée**
 - **Des leviers d'action concrets et immédiats pour engager les territoires vers des modèles de développement sobres en énergie** adaptés aux 9 CC

Double approche :

- Une **analyse des conditions d'intégration** des questions énergie-climat dans les documents d'urbanisme.
- Une **analyse ex-post du contenu des différentes démarches de planification territoriale** observées et de leur degré d'intégration des enjeux climat-énergie.

Trois études de cas :

Collectivité	Paris	Brest Métropole	SM Grand Douaisis
Présentation synthétique	2,2 Mhab. ; >21 200 hab/km ² 1 ^{er} PCET (2007), actualisé (2012) et en révision PLU (2006 et révision en cours)	207 000 hab. ; 947 hab/km ² PCET (2012) PLU dit « facteur 4 » (2014) SCoT (2011) et en révision	250 000 hab. ; 517hab/km ² PCET (2009) SCoT (approuvé en déc. 2007, et modifié en sept. 2011) et en révision
Particularités intéressantes pour cette recherche	- 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	- 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	- Mise en place un plan climat territorial « volontaire » - élaboration de PCET postérieure au SCoT - Portage commun du PCET et du SCoT par le Syndicat mixte de SCoT du Grand Douaisis

Déroulé du projet : 4 tâches

- 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.

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

Exemple de Brest métropole

Une démarche intégrée singulière

Contexte

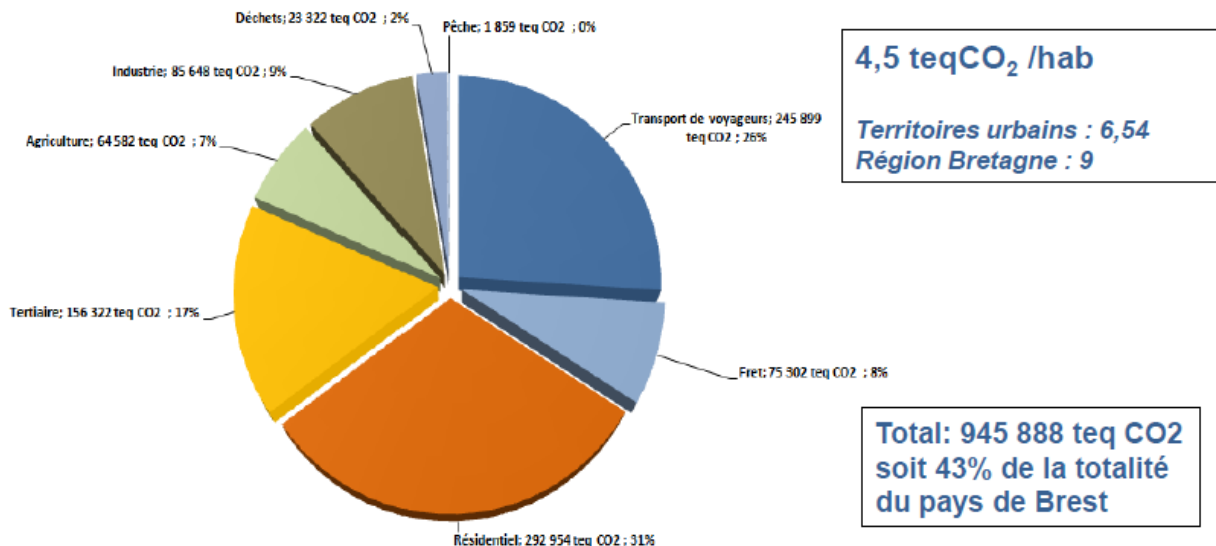
- BM = 208 000 habitants (2008)
- **Une culture intercommunale de longue date**
POS Interco depuis 1975 (40ans) + PLH interco depuis 20 ans + PDU interco depuis 10 ans
- **Une « métropole » volontaire**
- Démographie stable sur BM (et + sur Pays de Brest) => volonté d'enrayer le déséquilibre démographique
- **Une volonté de lutte contre l'étalement urbain**

Les raisons d'une démarche intégrée (le pourquoi)

- **Conjonctions** de facteurs convergents
(*obligation réglementaire* ; *volonté politique* autour d'un projet urbain unique et transversal et d'une opportunité d'innovation (démarche pionnière) ; *raison historique* (culture interco, habitude de travail transversal, culture du DD préexistante) .
- Des **temporalités** accordées
entre démarche PCET et PLUi
- Un **jeu d'acteurs** transversal
= terreau de démarches intégratives, avec *une mission stratégie et prospective* (adossée à la DG depuis sa création en 2008), un *service « ensemble »* (dynamiques urbaines), une *adhésion des services* habitat, déplacement et énergie
- **PCET comme levier** de prise en compte des questions énergie-climat : *le BEGES a été révélateur des interactions entre urbanisme et PCET (80% des émissions de GES proviennent de l'habitat (résidentiel/tertiaire) et des déplacements (fret, transports de voyageurs)*

Les vecteurs d'intégration (le comment)

- Des temps et des espaces pour dépasser les positions de posture : *temps de construction inter-services / inter-expertises, temps de discussion « hors des cadres », « hors des postures »*
- Rôle des savoirs et des données



Profil climat

= donnée nouvelle
= Mise en évidence
des liens entre
secteurs

Transport + habitat
= 80% des émissions
de GES

La traduction concrète (le quoi)

Des lieux de traduction dans le PLUi :

- Dans le rapport de présentation => via le profil climat
- Dans le PADD => peu spécifique
- Dans le règlement : *pour l'isolation du bâti (ex : autorisation de saillies sur rue), pour la densité (ex : autorisation de surélévation), pour les EnR (article 15), pour la gestion des eaux pluviales (20% d'espace libre, dont 10% en terre plein), etc..*
- Dans les volets OAP Déplacement et Habitat : *traduction du PCET par les services urbanismes*

La traduction concrète (le quoi)

Des exemples d'enjeux énergétiques traduits :

- le rythme de **rénovation énergétique**
- la **baisse de la consommation d'espace**
- un objectif de **report modal** (poste mobilité) fixé à partir de scénarios, inscrit dans l'OAP déplacement
- la baisse du **nombre de stationnement**

La lutte contre l'étalement urbain comme axe structurant du projet urbain de BM

=> Requiert une **approche systémique** sur la métropole

- phénomène d'étalement urbain, avec une baisse du nombre d'habitants à BM et une augmentation à l'échelle du Pays de Brest, d'où nécessité de rendre attractif BM.
- Corollaire : seuil de contrainte maximale. Ex : les normes de performances énergétiques prescrites par le PLUi ne doivent pas faire baisser l'attractivité du territoire

La traduction concrète (le quoi)

Après 2 ans, des premiers ajustements...

Exemple de la proposition d'amendement de l'art.15

REGLEMENT-VOLUME 1	
Version actuelle Article US 15 – obligations imposées en matière de performances énergétiques et environnementales Toute construction* neuve supérieure à 2000 m ² de surface de plancher* doit comporter un dispositif de production d'énergie renouvelable* et au moins un dispositif destiné à économiser l'eau.	Proposition de modification Article US 15 – obligations imposées en matière de performances énergétiques et environnementales Toute construction* neuve supérieure à 2000 m ² de surface de plancher* doit comporter un dispositif de production d'énergie renouvelable* dont la part dans le bilan énergétique sera au minimum de 15% pour les constructions à dominantes bureaux, et 5% pour toutes autres destinations et au moins un dispositif destiné à économiser l'eau.

=> Volonté d'expérimenter une écriture plus coercitive pour « forcer » le développement des EnR

La traduction concrète (le quoi)

Traduction de l'adaptation

- Comme souvent, parent pauvre du PCET
- Attention sur les **eaux pluviales**
 - évènements de pluies centennales avec des dégâts en 2008 et 2011
 - Traduction de la préoccupation dans le règlement
- Réflexion autour du **végétal** (projet d'expérimentation de l'augmentation du végétal sur un quartier)

Points durs/enjeux non traduits

- Moins des points durs que des ambitions contenues
- Prise de conscience des limites de la contrainte
- Insuffisance autour de la mobilité

Discussions

Intégration du problème climat dans
l'aménagement : Vers une proposition de
reformulation du problème?

Les principaux FREINS observés à l'intégration

- Prédominance du frein budgétaire

« En dehors du budget, il n'y a pas de sentiments de freins ».

« Il y a beaucoup de projets potentiels (réseaux de chaleur par exemple) mais pas forcément les moyens pour les mettre en œuvre »

- Risque de perte d'attractivité

Objectif d'accompagner (et non de contraindre) pour ne pas favoriser l'attrait des communes périphériques, et ne pas augmenter ainsi l'étalement urbain.

- Des risques contentieux inhérents (et acceptés)

Ce type de document est nécessairement attaquable. La Loi ALUR a permis d'ajuster quelque point, autorisant notamment le juge administratif à prononcer des annulations partielles du PLU.

Les principaux INTERETS à l'intégration

- La portée juridique du PLUi

- > offre une tribune de premier ordre au PCET

- > forces du processus = traduction des objectifs du PCET dans des éléments prescriptifs du PLU.

- La mise en œuvre d'un urbanisme intégré

Sur la forme (l'élaboration du PLUi Facteur 4 a duré 3 ans, ce qui donne du temps pour acquérir des habitudes de travail en commun) comme sur le fond (un projet local d'urbanisme)

Accepter la nature (et les limites) du PLUi

- Entre **norme permissive** et **norme contraignante**
un document qui permet / n'empêche pas (versus un document qui contraint / oblige)
- Un **outil de matérialisation** d'une stratégie énergie-climat
- Rôle fondamental du **processus** d'élaboration traduction

*Traduire les questions énergétiques et
climatiques dans les documents d'urbanisme?*

Ou

Réhabiliter le PLUi comme projet de transition
socio-écologique des territoires