

# Planification énergie-climat, PLUi : quelles articulations ?

Les fiches « PLUi et énergie » visent à permettre aux collectivités, à travers l'outil PLUi, de développer le solaire, l'éolien et les réseaux de chaleur sur leurs territoires.

**La loi de transition énergétique, la loi portant Nouvelle organisation du territoire de la république (NOTRe), la loi de Modernisation de l'action publique territoriale et de l'action des métropoles (MAPTAM) amènent à faire évoluer les documents de planification énergie-climat et leurs articulations avec le Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).**

**Cette fiche dresse un état des lieux des principales évolutions, portant sur :**

- **le contenu du plan climat, qui devient le Plan Climat air énergie territoire (PCAET) ;**
- **le SRADDET, document intégrateur comprenant le SRCAE ;**
- **les nouveaux outils nationaux de planification de l'énergie (SNBC, PPE).**

**Un schéma présente les articulations entre le PLUi et les documents de planification les plus impactants sur le plan de l'énergie et du climat. Un exemple vient enfin illustrer comment, au sein de ce paysage institutionnel, il est possible d'assurer une mise en cohérence entre PLUi et d'autres documents de planification.**

## Sommaire

- |   |   |
|---|---|
| 1. Le Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUi) :<br>une réponse à la bonne échelle           | 2 |
| 2. Un paysage institutionnel ayant subi<br>des évolutions                                       | 3 |
| 3. Des évolutions concernant l'articulation du PLUi<br>avec d'autres documents de planification | 6 |



# 1 Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) : une réponse à la bonne échelle

## 1.1 Du plan d'occupation des sols (POS) au plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)

Le **Plan local d'urbanisme (PLU)** a été institué par la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000. À la différence du Plan d'occupation des sols (POS), le PLU constitue également **un projet global d'aménagement et d'urbanisme**.

Promulguée en mars 2014, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) réaffirme **l'intercommunalité comme l'échelon pertinent** en matière de problématiques d'aménagement et d'urbanisme.

**Le transfert de la compétence PLU aux métropoles et aux communautés urbaines est obligatoire. Pour les communautés d'agglomération ou de communes non compétentes à ce jour en matière de PLU**, ce transfert de compétence :

- peut s'effectuer de façon volontaire avant le 26 décembre 2016, dans les règles habituelles du code général des collectivités territoriales ;
- ou s'effectuera automatiquement le 27 mars 2017 sauf si, entre le 26 décembre 2016 et le 26 mars 2017, au moins 25 % des communes de la communauté représentant au moins 20 % de la population s'y opposent (soit entre le 26 décembre 2016 et le 26 mars 2017).

Si la communauté n'est toujours pas compétente au 27 mars 2017, ce transfert :

- sera automatique le premier jour de l'année suivant l'élection du président de la communauté consécutive au renouvellement général des conseils municipaux (sauf nouvelle opposition dans les conditions susmentionnées) ;
- peut se faire volontairement à tout moment (sauf opposition dans les conditions susmentionnées).

Une fois ce transfert acté, le PLUi est réalisé sous la responsabilité de l'EPCI en collaboration avec les communes membres. L'organe délibérant de l'EPCI arrête les modalités de cette collaboration après avoir réuni une conférence intercommunale rassemblant, à l'initiative de son président, l'ensemble des maires des communes membres.

## 1.2 Les différents documents constitutifs du PLUi

Le PLUi comporte différents documents, dont nous précisons ici les principaux éléments constitutifs et la manière dont ceux-ci peuvent prendre en compte les problématiques énergie-climat :

- **le rapport de présentation** : à travers ses éléments de diagnostic, le rapport de présentation permet la compréhension du contexte du territoire. Il expose et analyse les perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement. À ce titre, il peut préciser les **effets escomptés du PLUi sur l'énergie et le climat**.
- **le projet d'aménagement et de développement durable (PADD)** : il définit les orientations générales des politiques d'équipement, d'aménagement, d'habitat, etc. Depuis la loi de transition énergétique, le PADD doit désormais déterminer les **orientations générales concernant les réseaux d'énergie**, c'est-à-dire les réseaux de chaleur, d'électricité et de gaz ;
- **l'orientation d'aménagement et de programmation (OAP)** : elle expose la manière dont la collectivité souhaite mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager certains quartiers ou secteurs (OAP dite sectorielle). L'OAP peut aussi traduire les orientations thématiques à l'échelle de la communauté (OAP dite thématique) : énergie, climat, bioclimatisme, etc. ;
- **le règlement** : il fixe, en cohérence avec le PADD, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols. Depuis le décret n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du code de l'urbanisme, la structuration du règlement a évolué. Les 14 articles du PLUi disparaissent au profit d'une organisation en **trois sous-sections** :
  - destinations des constructions, usages des sols et nature des activités ;
  - caractéristiques urbaine, architecturale, environnementale et paysagère ;
  - équipement et réseau.

## 2 Un paysage institutionnel ayant subi des évolutions

Le PLUi s'insère dans un paysage institutionnel contraignant l'obligeant à intégrer les dispositions de documents de portée supérieure. La loi NOTRe, la loi de transition énergétique, et la loi MAPTAM ont conduit à faire évoluer le contenu des certains documents de planification et la nature des liens qu'ils peuvent entretenir avec le PLUi. Cette partie résume les principales évolutions impactantes pour les documents de planification, concernant directement ou indirectement le PLUi.

### 2.1 Un Plan Climat au contenu modifié

Suite à la loi de transition de transition énergétique, les Plans climat énergie territoire (PCET) sont devenus des **Plans climat air énergie territorial (PCAET)**. Leur contenu a été précisé par le décret n°2016-849 du 28 juin 2016 et l'arrêté du 4 août 2016 relatif au plan climat air énergie territorial.

#### Quel est le contenu du PCAET ?

Le PCAET est un outil de coordination de la politique de transition énergétique du territoire. Il comprend quatre parties :

#### ■ **le diagnostic** : il comprend :

- une estimation des émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, ainsi que de leur potentiel de réduction ;
- une estimation de la séquestration nette de dioxyde de carbone, processus correspondant à un stockage de dioxyde de carbone. Certains compartiments de l'écosystème ont en effet la particularité de retenir plus de carbone qu'ils n'en restituent : c'est le cas notamment des sols, via l'apport de biomasse exogène, la biomasse racinaire, etc. ;
- une analyse de la consommation énergétique finale du territoire et du potentiel de réduction de celle-ci ;
- une présentation des réseaux de transport et de distribution d'électricité, de gaz et de chaleur ;
- un état de la production des énergies renouvelables du territoire et de leur potentiel de développement ;
- une analyse de la vulnérabilité du territoire aux effets du changement climatique.

Le diagnostic n'a pas nécessairement besoin d'être précis et peut se contenter de situer des ordres de grandeur.

#### ■ **la stratégie territoriale** : elle identifie les priorités et les objectifs du territoire et ses conséquences en matière socio-économiques (coût de l'action par rapport au coût de l'inaction). La stratégie définit également des orientations portant au moins sur :

- la réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- le stockage de carbone ;
- la maîtrise de la consommation d'énergie finale ;
- la production, la consommation et la livraison d'énergies renouvelables ;
- la réduction des émissions de polluants atmosphériques ;
- l'évolution des réseaux énergétiques ;
- l'adaptation au changement climatique, c'est-à-dire l'ensemble des mesures visant à réduire la vulnérabilité du territoire face aux effets du changement climatique (canicule, érosion du trait de côte, etc.).

#### ■ **le programme d'actions** : il détermine les actions déclinées par secteurs d'activités. Outre les économies d'énergies, la production d'énergies renouvelables et la réduction des émissions de gaz à effet de serre, le programme d'actions des PCAET doit désormais préciser les actions en matière de :

- de développement des réseaux d'électricité, de gaz et de chaleur ;
- de stockage et de distribution d'énergie ;
- de développement des territoires à énergie positive ;
- d'adaptation au changement climatique.

#### ■ **le dispositif de suivi et d'évaluation**, précisant les indicateurs de suivi et évaluation, en lien avec le SRCAE.

### **i** Qui est concerné ?

Les PCAET sont désormais rendus **obligatoires pour les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants**. Par rapport à la loi Grenelle II, les régions, les départements ne sont donc plus tenus de réaliser de plans climat<sup>1</sup>. En dessous de 20 000 habitants, les PCAET sont volontaires : leur contenu peut être similaire à celui des PCAET obligatoires, mais les PLUi n'auront pas d'obligation de les prendre en compte.

### **i** Quels sont les délais de réalisation ?

Le PCAET est élaboré au plus tard le 31 décembre 2016 pour les communautés et métropoles (y compris Lyon) **de plus de 50 000 habitants** et au plus tard le 31 décembre 2018 pour les communautés **de 20 000 à 50 000 habitants**. Le PCAET est ensuite révisé tous les six ans. L'échéance du 31 décembre 2016 reste théorique : à de rares exceptions, elle ne sera pas respectée. Ce non-respect est sans incidence juridique sur la valeur du PCAET adopté après l'échéance.

## 2.2 D'autres évolutions potentiellement à considérer pour les PLUi

**D'autres évolutions concernent des documents de planification** qui, sans avoir un lien direct avec les PLUi, sont éventuellement **à considérer, dans un souci de cohérence entre l'échelle nationale, régionale et locale**. Nous ne ferons que les décrire brièvement, le lecteur pourra se reporter à la partie « aller plus loin » s'il souhaite en savoir plus.

La loi de transition énergétique crée de nouveaux documents de planification :

#### *De nouveaux outils de planification à l'échelle nationale*

- **la stratégie nationale bas carbone (SNBC)**, qui définit la marche à suivre en matière de réduction des émissions de GES. La SNBC fixe notamment les budgets carbone, c'est-à-dire les plafonds d'émissions à ne pas dépasser, pour les périodes 2015-2018, 2019-2023 et 2024-2028. La SNBC

décrit enfin les orientations et les dispositions permettant de respecter le budget carbone ;

- **la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)** : elle fixe les priorités de l'État pour la gestion de l'ensemble des filières énergétiques. La PPE définit notamment les objectifs de production des énergies renouvelables et l'enveloppe des ressources financières mobilisées au plan national pour atteindre ces objectifs ;
- **le plan national de réduction des polluants atmosphériques (PREPA)** : il détermine des actions visant à atteindre les objectifs de réduction des polluants atmosphériques pour les années 2020, 2025 et 2030.

#### *Un SRCAE au contenu modifié, intégré au SRADDET*

Suite à la loi de transition énergétique, le Schéma régional climat air énergie (SRCAE) se voit attribuer deux nouveaux documents :

- le **programme régional de l'efficacité énergétique** comportant :
  - **un plan de déploiement des plateformes de la rénovation énergétique**. Celles-ci constituent pour les particuliers des centres de conseils pour les accompagner dans leurs projets de rénovation ;
  - **un volet sur le financement de la rénovation énergétique des bâtiments**.
- une nouvelle annexe : **le schéma régional biomasse**. Co-élaboré par la région et le préfet dans les 18 mois suivant la promulgation de la loi, ce schéma fixe des objectifs de développement de l'énergie biomasse.

#### *Le PDU : évaluation des émissions de GES et de polluants*

Le **Plan de déplacement urbain (PDU)** constitue l'outil de planification des déplacements. Défini aux articles L 1214-1 à L 1214-4 du code des transports, le PDU précise les principes régissant le transport des personnes et des marchandises, la circulation et le stationnement. Il est obligatoire dans les ressorts territoriaux des **Autorités organisatrices**

<sup>1</sup> Les régions, les départements restent dans l'obligation, suite à la loi Grenelle II, de réaliser un bilan de leurs émissions de GES sur leur patrimoine et leurs compétences.

**de la mobilité (AOM)** incluses ou recoupant des agglomérations de plus de 100 000 habitants mentionnées à l'article L.221-2 du code de l'environnement.

La loi de transition énergétique introduit des modifications concernant le PDU. Désormais, les PDU, en cours d'élaboration ou de révision, doivent **évaluer les émissions de GES et de polluants générées par les déplacements à l'intérieur du périmètre de transport urbain de l'AOM**. La même obligation s'applique aux PLU intercommunaux tenant lieu de PDU (PLUiD). Cette disposition améliore l'évaluation « climat-air-énergie » des PDU, qui jusqu'à présent concernait uniquement les émissions de dioxyde de carbone, laissant donc de côté les autres GES (notamment les gaz fluorés utilisés dans les circuits de refroidissement des voitures).

#### *Des modifications dans l'élaboration et l'ordonnancement juridique des PPA*

La loi de transition énergétique introduit de nouvelles dispositions concernant les rapports de compatibilité du PPA avec d'autres documents de planification. Ainsi, le PCAET doit être compatible avec les objectifs du PPA, dès lors que le PPA couvre une partie du périmètre du PCAET (article 188 de la loi de transition énergétique). La même obligation de compatibilité avec les objectifs du PPA s'impose au PDU et au PLUi<sup>2</sup> valant PDU ayant des périmètres géographiques au moins en partie couverts par un PPA (article 66 de la loi de transition énergétique).

L'article 66 de la loi modifie également les modalités de consultation des instances précédant l'adoption d'un PPA. Le projet de plan doit désormais recueillir également l'avis des autorités organisatrices des transports, avant d'être soumis à enquête publique.

#### **Que devient le SRCAE avec le SRADDET ?**

L'article 10 de la loi NOTRe (nouvelle organisation territoriale de la république) crée un nouveau schéma de planification : le SRADDET (schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires), dont le cadre est précisé par le décret n°2016-1071 du 3 août 2016. Ce schéma constitue un document intégrateur portant sur l'aménagement, la mobilité, l'énergie et la lutte contre le changement climatique. Le SRADDET s'applique à l'ensemble du territoire national, hors Île-de-France, Corse et des Outre-Mer.

Le SRADDET se substitue à divers documents sectoriels de planification **dont le SRCAE**. Le SRADDET devra en reprendre les éléments essentiels et notamment des objectifs en termes d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, de lutte contre la pollution atmosphérique, de maîtrise des énergies et de développement des énergies renouvelables et de récupération. Cette absorption du SRCAE au sein du SRADDET ne concerne toutefois pas le programme régional de l'efficacité énergétique et le schéma régional biomasse, comme l'indique l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016.

Au final, trois cas sont donc à distinguer :

- en métropole, hors Île-de-France et Corse, dès lors que le SRADDET est adopté, il n'y a plus de SRCAE ;
- en Île-de-France et en Corse, le SRCAE demeure inchangé, si ce n'est l'adjonction du programme régional de l'efficacité énergétique et du schéma régional biomasse ;
- en Outre-Mer, le SAR (schéma d'aménagement régional) vaut désormais explicitement SRCAE.

2 Dans le cas du PLUi valant PDU, le texte de loi précise bien que la compatibilité porte sur « *les dispositions relatives aux transports et aux déplacements des orientations d'aménagement et de programmation et du programme d'orientations et d'actions* » du PLUi valant PDU.

## 3 Des évolutions concernant l'articulation du PLUi avec d'autres documents de planification

### 3.1 Compatibilité et prise en compte : deux rapports normatifs régissant les relations entre documents de planification

L'élaboration d'un PLUi nécessite une compréhension des rapports que ce document peut entretenir avec d'autres. Sur le plan juridique, il existe deux types de **rapports normatifs**, exprimant le lien entre une norme supérieure et une norme inférieure :

- **la compatibilité** : il n'existe pas de définition codifiée de la notion de compatibilité. La jurisprudence a permis de préciser progressivement les contours de cette notion. Dans le cadre d'un rapport de compatibilité, un document doit retranscrire la norme supérieure mais peut en adapter les modalités à condition que cela ne remette pas en cause les options fondamentales de la norme supérieure ;
- **la prise en compte** est une forme voisine de la relation de compatibilité. Les mesures prises par un document de norme inférieure peuvent s'écarter des orientations fondamentales de la norme supérieure pour des motifs déterminés par la nature de l'opération et justifiés dans le document.

### 3.2 Une nouvelle articulation entre les documents de planification

La loi de transition énergétique introduit des changements dans l'articulation entre les différents documents de planification :

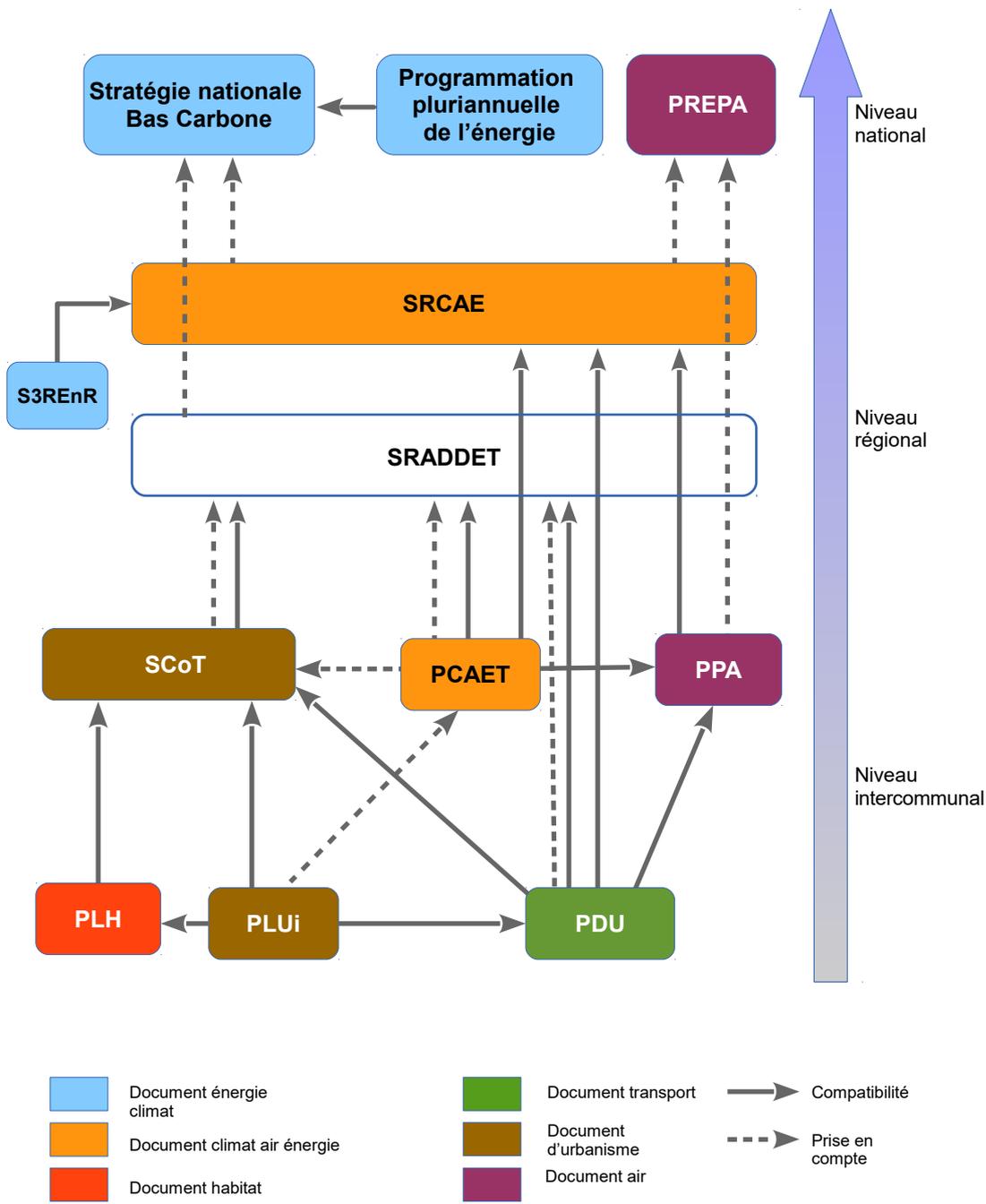
- les PCAET prennent désormais en compte les SCoT ;
- le PDU est compatible avec les objectifs du PPA pour chaque polluant, lorsque tout ou partie du périmètre du transport urbain est couvert par un PPA ;
- les objectifs et les actions du PREPA sont pris en compte dans les SRCAE et les PPA ;
- la PPE est compatible avec la SNBC ;
- les dispositions transport et déplacements des OAP du PLU valant PDU sont compatibles avec le SRCAE et avec le PPA, lorsque celui-ci couvre tout ou en partie le périmètre de l'EPCI.

Par ailleurs, suite à l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016, les objectifs et les règles générales du SRADDET doivent prendre en compte la SNBC.

Toutes ces évolutions dessinent une **nouvelle articulation entre documents de planification, illustrée à travers le schéma ci-contre**. Ce schéma présente le cas général avec le PLUi distinct du PLH et du PDU. Les autres cas de figures (PLUi valant PLH, PLUi valant PDU, PLUi valant PLH et PLUi) sont disponibles en annexe de cette fiche.

#### Quels liens entre la SNBC et les autres documents de planification ?

L'article 173 de la loi de transition énergétique, modifiant l'article L.222-1-B du code de l'environnement, précise que « *l'État, les collectivités, territoriales et leurs établissements publics respectifs prennent en compte la stratégie bas-carbone dans leurs documents de planification et de programmation [ayant] des incidences significatives sur les émissions de gaz à effet de serre.* » Dès lors que cette prise en compte se fait au niveau d'un document régional type SRADDET ou SRCAE, il n'y a pas nécessité de réaliser cette prise en compte dans les autres documents de planification infra-régionaux. Dans le cas où le SRCAE ne prend pas en compte la SNBC, le PCAET doit décrire la manière dont il s'articule avec la SNBC (décret n° 2016-849 relatif au PCAET).



**Schéma de l'articulation entre les différents documents de planification ayant un impact sur les enjeux énergie-climat.** La pointe de la flèche désigne le document devant être pris en compte ou avec lequel il doit être compatible. Par exemple, il faut lire ici : le PCAET prend en compte le SCoT, ou bien encore le PLH est compatible avec le SCoT.

## Exemple de démarche cohérente entre PLUi et plan climat



Les documents de planification répondent à des enjeux et à des thématiques sectorielles (le transport, l'habitat, l'urbanisme, l'énergie, etc.) que l'on peut avoir tendance à séparer. Tout l'enjeu est de construire à partir de cette multiplicité une politique qui soit cohérente, c'est-à-dire aboutissant à une absence de contradictions, voire à une continuité entre ces différents documents.

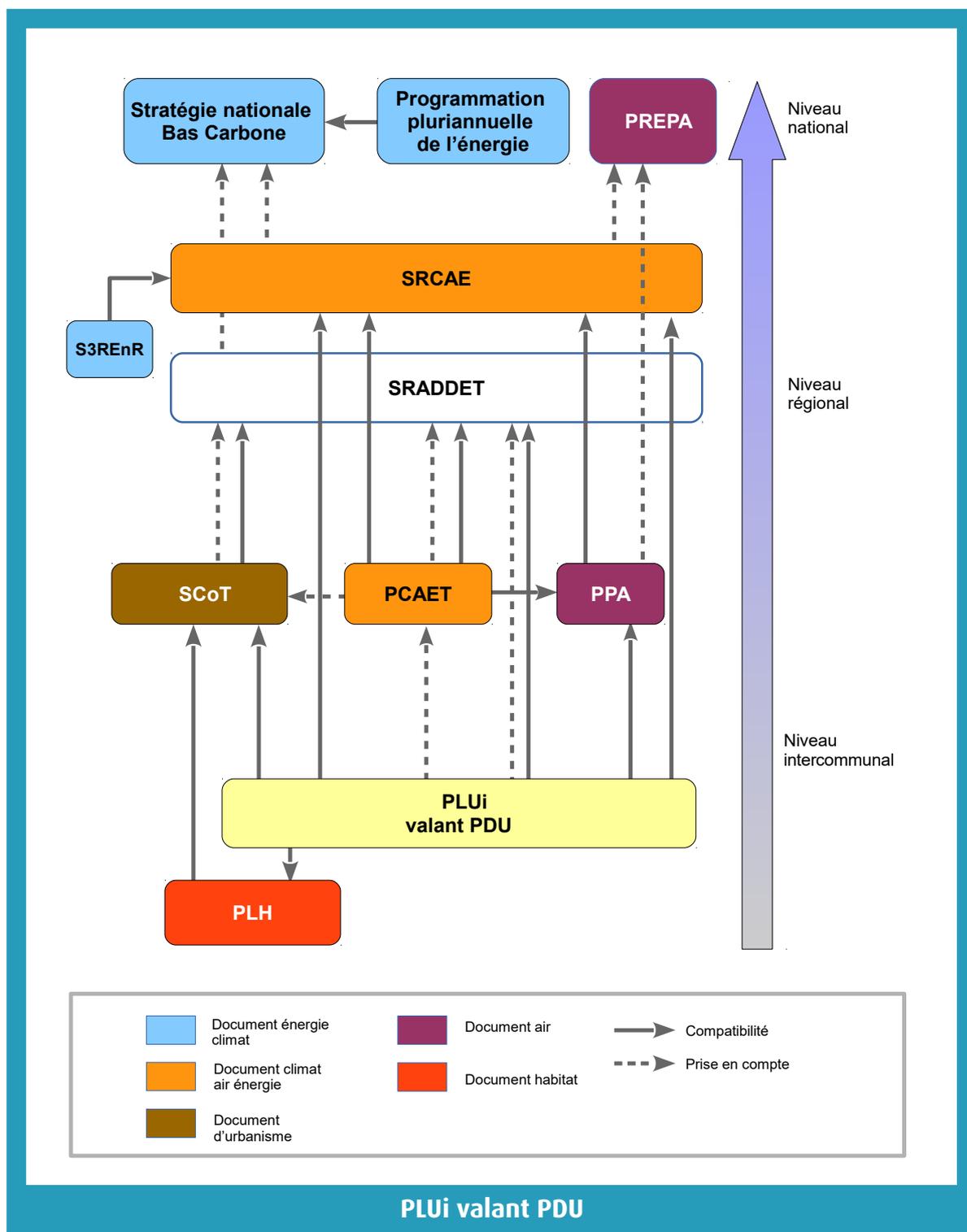
Dans cette optique, on peut citer le cas du **PLUi de Brest Métropole Océane**. Tenant lieu à la fois de PLH et de PDU, ce PLUi a la particularité d'avoir été élaboré selon un calendrier similaire à celui du plan climat. La convergence de ces quatre documents de planification conduit à un **PLUi dit « facteur 4 »**, faisant référence par ce terme à l'objectif « facteur 4 » de division par 4 des émissions de GES à horizon 2050.

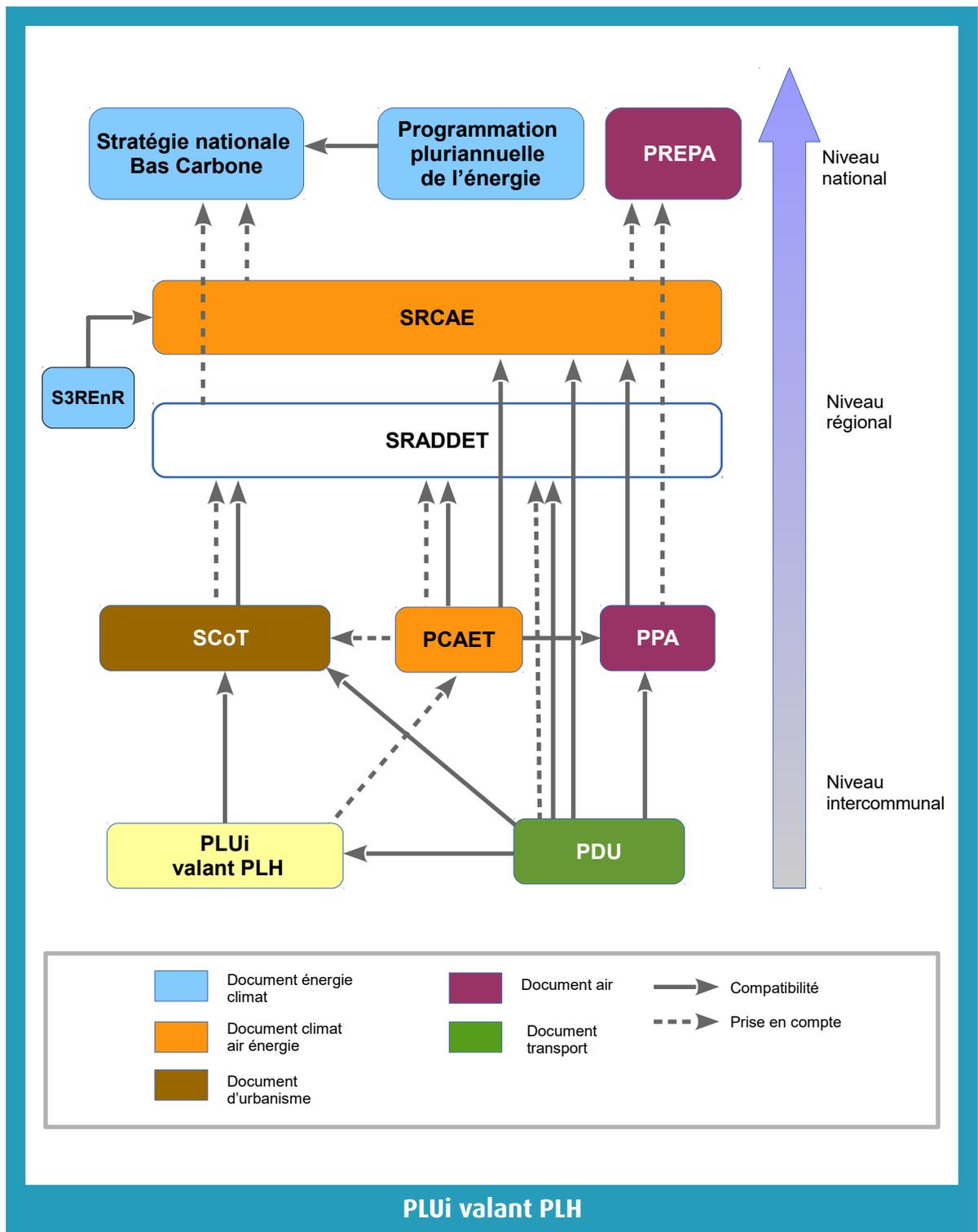
Adopté en 2012, le plan climat comporte un programme de 23 actions (hors sensibilisation), dont **16 sont reprises et confortées dans le PLUi**. Ainsi, par rapport à l'action du plan climat de développer les réseaux de chaleur, le PLUi prévoit dans son PADD de densifier à proximité des réseaux de chaleur, ce qui constitue un élément favorable à la rentabilité économique des réseaux de chaleur.

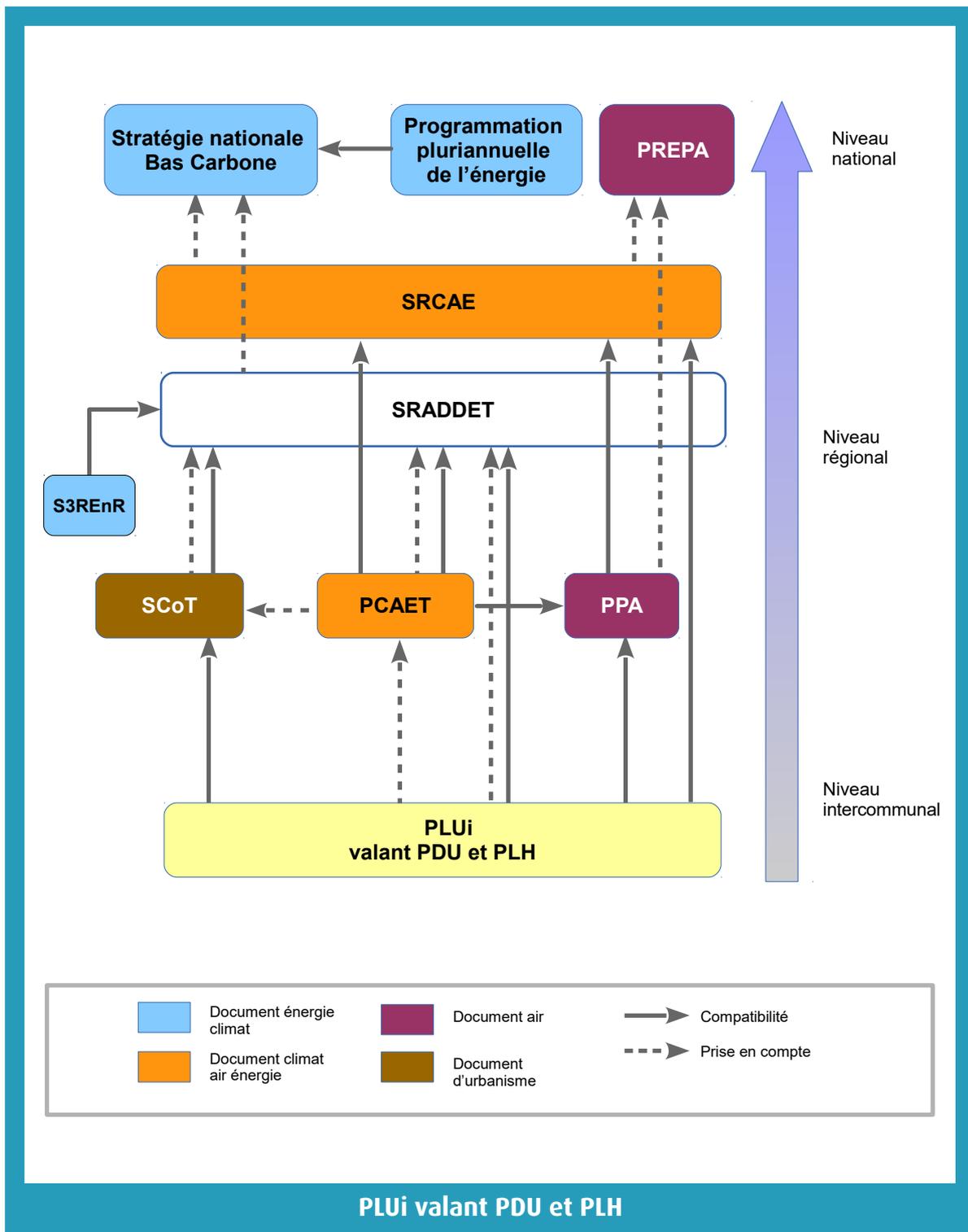
D'autres éléments du plan climat sont repris dans le PLUi :

- le profil énergie-climat, diagnostic des consommations d'énergie, des émissions de GES et de la production d'énergies renouvelables au niveau du territoire. ;
- les hypothèses des scénarios prospectifs intégrés dans l'évaluation environnementale.

# Annexes







## Pour aller plus loin

- Coopenergy, *Guide de la gouvernance multi-niveaux destiné aux collectivités régionales et locales pour une planification énergétique durable*, 2016, 51 p.  
Document contenant des recommandations et des exemples de bonnes pratiques.
- Cerema, *Gouvernance énergie-climat : que dit la loi de transition énergétique ?*, fiche n° 06 de la série « Décryptage de la loi énergétique », 2016, 16 p.
- IDDRI, Mathieu Saujot, Andreas Rüdinger (Iddri), Anaïs Guerry (Sciences Po), *Gouvernance locale de l'énergie, clarification des enjeux et illustration par la planification territoriale*, décembre 2011, 15 p.

## Série de fiches « PLUi et énergie »

<b>Fiche n° 01</b> Planification énergie-climat, PLUi : quelles articulations ?	<b>Fiche n° 02</b> Les dispositions du PLUi en matière d'éolien	<b>Fiche n° 03</b> Les dispositions du PLUi en matière de photovoltaïque	<b>Fiche n° 04</b> Les dispositions du PLUi en matière de réseaux de chaleur
--	--	---	---

Fiche réalisée sous la coordination de Philippe Jary (Cerema Territoires et ville).

### Contributeur

Philippe Jary (Cerema Territoires et ville).

### Relecteurs

- pour le Cerema : Roland Cotte
- pour la DGEC : Olivier de Guibert
- pour la DGALN : Olivier Compagnet
- pour la Communauté de Communes des Hauts Bugey : Julien Sauvage

### Contacts

philippe.jary@cerema.fr  
ESI.DTectV@cerema.fr

Maquettage  
Cerema Territoires et ville  
Service édition

© 2017 - Cerema  
La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.

Collection  
Connaissances

ISSN : 2417-9701  
2017/04

**Boutique en ligne: [catalogue.territoires-ville.cerema.fr](http://catalogue.territoires-ville.cerema.fr)**

### La collection « Connaissances » du Cerema

Cette collection présente l'état des connaissances à un moment donné et délivre de l'information sur un sujet, sans pour autant prétendre à l'exhaustivité. Elle offre une mise à jour des savoirs et pratiques professionnelles incluant de nouvelles approches techniques ou méthodologiques. Elle s'adresse à des professionnels souhaitant maintenir et approfondir leurs connaissances sur des domaines techniques en évolution constante. Les éléments présentés peuvent être considérés comme des préconisations, sans avoir le statut de références validées.

Aménagement et développement des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment