

Aménagement territorial et Plans Climat Energie Territoriaux : Quels nouveaux défis ?

Land-Use and Territorial Climate Energy Plans : What New Challenges ?

A. Grenier¹

La loi Grenelle 2 portant engagement national pour l'environnement en France, publiée le 13 Juillet 2010, généralise l'élaboration des Plans Climat Energie Territoriaux en les rendant obligatoires pour toute collectivité territoriale de plus de 50 000 habitants. L'importance de l'aménagement et de la gestion des territoires dans le défi climatique est soulignée depuis plus de dix ans dans les documents cadres de la politique nationale. Elle oriente profondément la réforme en cours des documents de planification urbanistique. Pourtant, il n'est pas exigé de lien fort entre ces deux catégories de documents, alors que des indicateurs convergents sont attendus. La pratique de terrain saura-t-elle mettre l'intelligence au service de la cohérence indispensable à l'efficacité de ces outils de planification territoriale ? Cet article vise à pointer les défis à relever pour leurs auteurs.

The Grenelle 2 Law on national environmental commitment in France, published on 13 July 2010, generalises the development of the Territorial Climate Energy Plans by making them compulsory for any territorial community with more than 50,000 inhabitants. The importance of territorial development and management in the climate-change challenge has been stressed for more than ten years in the national policy framework documents. The Law profoundly orients the on-going reform of the town-planning documents. However, no strong link between these two document categories is required, even though convergent indicators are expected. Will land-use be able to provide the intelligence for the coherency that is essential for these territorial planning tools' efficacy ? This article seeks to check off the challenges to be taken up for their authors.

Mots-clé : PCET, documents d'urbanisme, défis énergétiques et environnementaux.

Keywords : PCET, town-planning documents, energy and environmental challenges.

¹ Service Organisations Urbaines, ADEME Centre de Sophia Antipolis, 500, route des Lucioles, 06560 Valbonne, France
anne.grenier@ademe.fr

Militante du développement durable, la France en a fait une stratégie politique pour une société écologique. Dès 2003, elle a cherché à l'imposer à tous les acteurs civiques en adoptant la Stratégie Nationale de Développement Durable SNDD, précisée un an plus tard dans le Plan Climat 2004–2012. Ces documents reconnaissent la responsabilité des acteurs territoriaux et de l'aménagement territorial dans les émissions de gaz à effet de serre GES, indexant notamment l'étalement urbain et le gaspillage spatial. Ils misent sur la planification pour contenir la tâche urbaine et répondre aux enjeux énergétiques et environnementaux. La révision de 2006 du Plan Climat National prescrit l'élaboration de Plans Climat Territoriaux PCT, définis comme des cadres d'engagements volontaires et contextualisés pour les collectivités. Ces PCT doivent fédérer et mettre en cohérence les politiques sectorielles locales autour de deux grands objectifs : l'atténuation et l'adaptation au changement climatique.

Issue de la vaste consultation associant l'Etat, les collectivités locales, les ONG, les entreprises ou professionnels et la société civile, *la loi de programme de mise en oeuvre des engagements du Grenelle de l'environnement*², dite Grenelle 1, affirme la responsabilité des collectivités locales en matière d'urbanisme notamment dans la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement et propose d'imposer l'élaboration, d'ici le 31 décembre 2012, de Plans Climat Energie Territoriaux PCET. Cette loi annonce aussi une réforme des documents d'urbanisme qui devront poursuivre des objectifs climatiques (atténuation et adaptation), énergétiques et environnementaux.

Si l'urbanisme et la planification urbaine deviennent des instruments au service de l'efficacité énergétique et des défis climatiques et environnementaux, la territorialisation locale de ces enjeux ne peut relever que de décisions législatives. Un regard sur les quelques 200 PCT entrepris et leur articulation avec les documents d'urbanisme mais également une lecture critique des textes de loi permettront de repérer les défis locaux auxquels doivent faire face les collectivités.



Anne Grenier — PHOTO F. DOR

2 Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement

Premier PCT et documents d'urbanisme : 200 engagements soulignant l'étroitesse de leurs liens

Les premiers PCET et leurs articulations avec les documents d'urbanisme

Selon l'actualisation 2006 du Plan Climat 2004-2012, la première génération de Plans climat territoriaux se définit comme des documents volontaires visant à mettre en œuvre un programme d'actions pour améliorer l'efficacité énergétique et réduire les émissions de gaz à effet de serre. Ils poursuivent ouvertement deux finalités : l'atténuation du réchauffement et l'adaptation des territoires aux changements climatiques. Ces plans doivent permettre de connaître les émissions du territoire liées à tout type d'activité et leurs évolutions, de fixer des objectifs de réduction et de mettre en œuvre des mesures concrètes. Ces bilans prennent en compte tant les émissions directes (générées sur le site) que les émissions indirectes, c'est-à-dire générées par des activités mobilisées hors du site ou du territoire mais nécessaires à son fonctionnement (consommations d'électricité non auto-produite, approvisionnement en matières premières, transport de marchandises et de personnes...).

Ces plans peuvent être élaborés à différentes échelles par tout type de collectivités territoriales : région, département, commune et intercommunalité, syndicat mixte, EPCI. Ils visent avant tout à faire des projets de territoire, quelles que soient leurs formes, des stratégies d'amélioration continue en imposant un suivi d'indicateurs climatiques.

Antérieure au Plan climat national et plus stratégique, la SNDD a déjà fait de l'organisation et de la gestion des territoires le premier de ses enjeux. L'étalement urbain y est un objectif prioritaire dans « *la prévention de la ségrégation sociale, la préservation des ressources naturelles notamment du sol, la gestion des risques, la prévention des nuisances et la lutte contre*

les changements climatiques ». Sa maîtrise « *passé par une meilleure articulation avec la maîtrise des déplacements. Face à l'accroissement actuel, conscient ou inconscient, de l'étalement urbain, il s'agit de rendre la ville durable, désirable, en améliorant la vie urbaine et son attractivité* »³. Pour se faire, la SNDD privilégie l'élaboration d'Agenda 21 locaux.

Ainsi, la réalisation des Plans Climats Territoriaux, plus largement l'application de la SNDD et du Plan Climat doivent renouveler l'élaboration des documents de planification en renforçant la prise en compte de leurs impacts environnementaux. Pour autant, Jean-Marc OFFNER souligne, dans un ouvrage revenant sur deux générations de Plans de Placements Urbains⁴ PDU, la dilution de cette thématique dans les PDU de la génération de la Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie alors même que cette loi est la traduction d'une directive européenne sur l'environnement visant spécifiquement l'amélioration de la qualité de l'air. Si la loi Solidarité et renouvellement urbain dite SRU, réformant les documents d'urbanisme en décembre 2000, impose l'enjeu de développement durable à tout document d'urbanisme, elle n'affronte pas directement celui de réduction des consommations énergétiques, encore moins celui de prévention ou d'atténuation du réchauffement climatique. Force est donc de reconnaître que ces problématiques apparaissent très peu dans les Schémas de Cohérence Territoriale SCoT et les Plans Locaux d'Urbanisme PLU si ce n'est inconsciemment au travers de mesures visant la restriction de la circulation automobile ou la prévention des risques naturels.

Les premiers guides publiés pour l'élaboration des PCT font pourtant de ces documents d'urbanisme les outils stratégiques et opérationnels permettant, par la coordination de la planification spatiale des déplace-

3 « SNDD Programme d'action », chapitre « Territoire », paragraphe I.A.2 « La maîtrise de l'étalement urbain »

4 Les plans de déplacements urbains ont été définis en France en 1982 par la Loi d'Orientation sur les transports Intérieurs, dite LOTI, et ont été rendus obligatoires pour les agglomérations de plus de 200 000 habitants par la Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie dit LAURE en 1996. J.-M. OFFNER, Les plans de déplacements urbains, coll. le point sur, Predit, La documentation Française, février 2006

ments (dans les SCoT, les PDU et les PLU), des localisations résidentielles (SCoT, Plans locaux de l'habitat PLH, PLU), du développement économique (SCoT, Schéma de développement économique, PLU), de planifier une organisation urbaine plus respectueuse du climat et de l'environnement et intégrant au premier chef la question énergétique.

Retour sur les pratiques : divers porteurs, divers enjeux

Juste avant l'adoption de la loi portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle 2^e, imposant à toutes les collectivités de plus de 50 000 habitants de mettre en œuvre un Plan Climat Energie Territorial PCET avant 2012, quelques 200 territoires se sont déjà engagés dans des démarches de PCT. Tout le panel possible des acteurs territoriaux est représenté parmi les porteurs de projet : 15 régions, 19 départements, 62 intercommunalités, 67 territoires de projets (Parcs Natu-

rels Régionaux, Pays, SCoT), trente deux communes et cinq syndicats mixtes ou établissement public de développement territorial, comme l'illustre la carte

Ces collectivités se définissent en même temps comme autorités consommatrices, productrices, organisatrices, aménageuses et concédantes. A ces divers titres, on estime qu'elles sont directement responsables de 12 % des émissions de GES et qu'elles peuvent agir directement sur plus de 50 % d'entre elles, soit en agissant sur leurs compétences, la gestion de leurs patrimoines et de leurs services (délégués ou non) et leurs comportements directs (déplacements, achats, usages des équipements et locaux...), soit en orientant leurs politiques de constructions, de déplacements, d'urbanisme, de déchets, de développement économique... usant aussi de leur pouvoir d'influence sur leurs administrés (entreprises ou ménages). Aussi deux catégories de PCT se distinguent : ceux se centrant sur la collectivité comme « entreprise », et ceux

<p>PCT de la commune de Bourges (volet spécifique de l'Agenda 21) 70 000 Hbts, superficies 68 km²</p>	<p>PCT de la commune de Nanterre (premier pas de l'Agenda 21) 87 000 Hbts, superficies 1.219 km²</p>
 <p>Secteurs d'intervention</p> <ul style="list-style-type: none"> Énergie Énergie durable Urbanisme aménagement Transport Agriculture forêts, espaces verts Environnement <p>Facteurs de réussite</p> <ul style="list-style-type: none"> Mise en place de la Direction de l'Écologie et du Développement Durable rattachée à la Direction Générale des Services Techniques et dirigée par l'ancien directeur général des Services Techniques. Embauche d'un chargé de mission "Agenda 21" et d'un ingénieur en charge des économies d'énergie. <p>Points de blocage</p> <ul style="list-style-type: none"> Difficulté de quantifier de manière globale l'impact des décisions prises. Difficulté de mobiliser en interne les cadres et donc d'obtenir les données nécessaires pour renseigner le tableau de bord. <p>Piste choisie pour l'amélioration</p> <ul style="list-style-type: none"> Une réforme de la comptabilité publique est en cours. 	 <p>Secteurs d'intervention</p> <ul style="list-style-type: none"> Énergie Énergie durable Urbanisme aménagement Transport Agriculture forêts, espaces verts Environnement <p>Facteurs de réussite</p> <ul style="list-style-type: none"> Bonne implication des directeurs et des cadres. Forte sensibilisation par les médias. <p>Point de blocage</p> <ul style="list-style-type: none"> Certaines difficultés de mobilisation des partenaires en interne et en externe. <p>Piste choisie pour l'amélioration</p> <ul style="list-style-type: none"> Il est prévu de développer la sensibilisation en interne et en externe.

Fig 1. Exemples de secteurs d'intervention utilisés dans les PCT

5 Loi n° 2010-788 du 12 Juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

la considérant comme « territoire ». Les secteurs d'actions possibles dans ces deux catégories diffèrent alors profondément comme en témoignent les exemples des communes de Bourges et de Nanterre engagées avant 2007, date du Grenelle.

D'une façon générale et selon un regard rapide sur les quelques 200 PCT initiés avant juillet 2010, les bilans d'émissions élaborés pour définir les plans d'actions mettent en exergue les secteurs d'émissions que sont l'agriculture, le transport, le tourisme. Or, ces secteurs ont des composantes territoriales majeures d'où l'importance de l'urbanisme comme levier d'action fondamental, pérenne et opérationnel. De fait, les documents d'urbanisme apparaissent pour beaucoup comme les principaux outils de mise en œuvre de ces

PCT. D'aucuns en arrivent même à dire qu'un bon PCT est un élément constitutif d'un projet de territoire quelle que soit sa forme (Agenda 21, Charte de Pays, SCoT, pour ne citer que les principaux). Pour autant, les liens explicitement établis sont rares dans les documents d'urbanisme.

Les facteurs de réussite qui ont pu être soulignés relèvent essentiellement d'éléments de gouvernance (jeu des acteurs, outils de suivi et mises en œuvre mobilisés) mais les points de blocages relèvent également des difficultés de concertation ou de collecte et de suivi des données. Il paraît souvent difficile aux acteurs territoriaux de trouver les bonnes synergies et les bonnes articulations entre tous les outils de planifications territoriales, thématiques, sectoriels ou globaux,

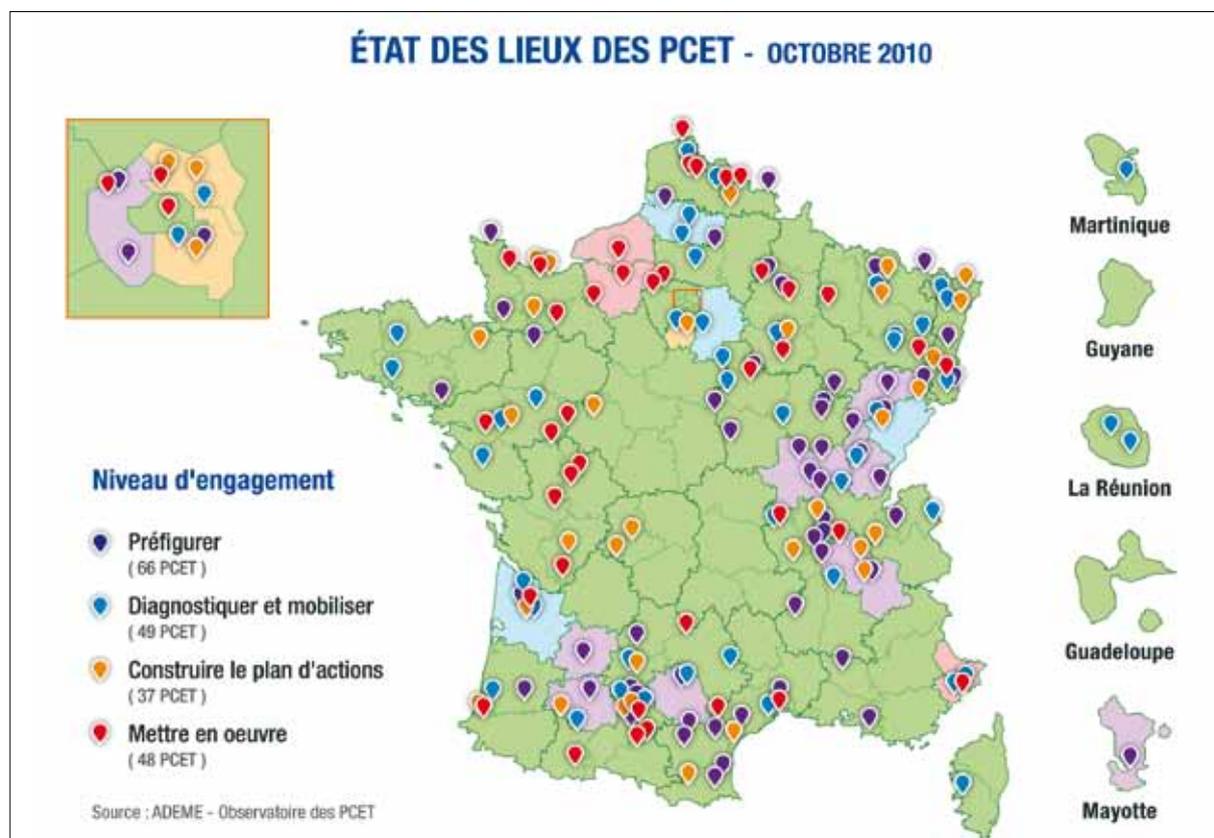


Fig 2. Répartition des 200 démarches de PCET en cours en France selon leur état d'avancement

d'autant plus que ceux-ci relèvent d'acteurs singuliers et couvrent des périmètres divergents, certains étant obligatoires, d'autres volontaires comme les PCT. Derrière les plaidoyers et les bonnes intentions, les passages aux actes sont donc plus délicats, expliquant la divergence entre le nombre de PCT engagés et ceux réellement adoptés.

En effet, la méthodologie préconisée pour l'élaboration de ces documents identifie quatre phases d'avancement : préfigurer, diagnostiquer et mobiliser, construire le plan d'action, mettre en œuvre. Sur les 200 PCT ou PECT initiés à ce jour, 66 en sont à la première étape, 49 à la seconde, 37 à la troisième et 48 approuvés et en cours de mises en œuvre.

Il ressort aussi de ces premières expériences que la question énergétique est plus facilement appropriée que celle du climat, les problématiques de l'adaptation et de la vulnérabilité des territoires étant trop peu traitées. Il leur est souvent reproché, à dire d'experts,

une appropriation rapide de type top-down d'enjeux nationaux, sans ancrages solides sur les bilans GES territoriaux, alors qu'ils devraient reposer plutôt sur la construction réellement contextualisée d'un plan d'actions. Cette critique doit être modulée par la centralisation des données climatiques par Météo France, le difficile accès résultant à des données suffisamment désagrégées et à des simulations climatiques localisées. Cela apparaît pourtant comme un point de départ essentiel.

Pour autant, la généralisation de Plans Climats Energie Territoriaux a été réclamée lors de la vaste consultation nationale dénommée Grenelle de l'Environnement, de même d'ailleurs que la réforme et la simplification des documents d'urbanisme. Fort de ces expériences, il convient de regarder comment se redéfinit cette nouvelle génération de PCET et quels liens sont exigés entre les documents de planification urbanistique, énergétique et climatique.

La généralisation des PCET et leurs liens avec la gestion des territoires

Les Plans Climat Energie Territoriaux sont rendus obligatoires pour toutes les collectivités de plus de 50 000 habitants

La loi de programme de mise en œuvre des engagements du Grenelle de l'environnement⁶, dite Grenelle 1, incite d'abord fortement toutes les collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants à élaborer des Plans Climat Energie Territoriaux « en cohérence avec les documents d'urbanisme ». Cet article 7 est le 1er du chapitre II « Urbanisme », ce qui souligne l'intérêt porté aux PCET de nature territoriale. Ce même article demande que les documents d'urbanisme soient révisés dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi pour intégrer dans leurs enjeux obligatoires la maîtrise des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre. Dans l'article sui-

vant, le législateur souligne que l'action des collectivités en matière d'urbanisme « contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement ». Le défi climatique s'impose donc à tous les territoires de projet : d'une part par leurs structures porteuses - le seuil des 50 000 habitants concernant toutes les régions, tous les départements (y compris les DOM), la majorité des communautés de communes ainsi que 120 de nos 36 000 communes -, d'autre part par les documents de planification territoriale en s'imposant aux objectifs des SCoT et des PLU.

En même temps, l'accent est mis sur les objectifs de préservation des espaces agricoles, de réduction de l'étalement urbain, de densification, de biodiversité et à un autre niveau d'harmonisation et de cohérence des différents documents de planification territoriale.

6 Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement

Pour autant, la loi Grenelle 1 n'introduit qu'un lien faible entre documents de planification urbanistique et documents de planification climatique, ces derniers devant être « *en cohérence* » avec les premiers. En même temps, au nom du principe de non subsidiarité entre collectivités territoriales, elle n'évoque aucun lien entre PCET d'une échelle de territoire et d'une autre, soit entre PCET régionaux, départementaux, intercommunaux, communaux.

La loi portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2, quant à elle, a pour objet de définir les modalités de mise en œuvre et d'application des orientations arrêtées dans la loi Grenelle 1.

En matière de PCET, elle fait des collectivités territoriales les chevilles ouvrières de la mise en œuvre du Grenelle par l'imposition et la généralisation des PCET avant le 31 décembre 2012 mais également, par l'obligation d'élaboration de bilan de gaz à effet serre en amont de l'élaboration de ces plans et de rapport développement durable en amont du vote des budgets territoriaux ! L'Etat est également soumis à l'élaboration de bilan de GES de même que les personnes morales employant plus de 250 salariés.

Les PCET doivent toujours définir des objectifs « *stratégiques et opérationnels pour atténuer le changement climatique et s'y adapter* », un programme d'action pour améliorer l'efficacité énergétique et réduire les émissions de GES des activités, un dispositif de suivi et d'évaluation des résultats. Ceci suppose donc la mise en place d'indicateurs et de tableaux de bords de suivi.

Les PCET doivent être compatibles avec les Schémas Régionaux Climat Air Energie SRCAE qui réforment les anciens schémas régionaux. Aucun autre lien de compatibilité n'est imposé, ni de subsidiarité ou de cohérence entre les échelles territoriales. En même temps,

les documents de planification doivent tenir compte du PCET « *quand il existe* ». Ceci prescrit un lien encore plus faible et inversé par rapport à la loi Grenelle 1.

La réforme amorcée des documents d'urbanisme oblige à la prise en compte du triple défi énergétique, climatique et environnemental

La réforme engagée des documents d'urbanisme a pour ambition première d'asservir ces documents de planification aux engagements nationaux du Facteur 4⁷ et des 3 x 20 % européens. Plusieurs mesures concourent à favoriser le développement des énergies renouvelables ou à limiter les consommations énergétiques, telle l'impossibilité de refuser un permis de construire au motif qu'il utilise des énergies ou matériaux renouvelables (exception faite dans les secteurs sauvegardés ou périmètre de protection des monuments historiques), la majoration de la bonification de COS à 30 % ou la définition d'une nouvelle pollution à combattre, la pollution lumineuse, par exemple.

La principale demeure toutefois la révision de l'article L.110 qui impose une réflexion globale et « *harmonieuse* » de l'utilisation des sols (cf. ci-dessous) et quatre nouveaux objectifs à tout document d'urbanisme (DTADD⁸, SCoT, PLU) : la restriction des émissions de GES, la réduction des consommations énergétiques, la lutte contre l'étalement urbain et la diminution des déplacements contraints. Ces objectifs sont déclinés aux deux échelles des SCoT et des PLU comme en rend compte le tableau ci-dessous.

D'un point de vue méthodologique, ces objectifs portent une réforme profonde en obligeant à la fixation d'objectifs quantifiés de consommation spatiale et de performance énergétique. Cela pose encore la question des indicateurs à mettre en place et de leur suivi. D'autant que cette loi remet en cause les indicateurs usuels des urbanistes, proposant de substituer la no-

7 Le Facteur 4 est un engagement national introduit par la SNDD préconisant une réduction par un facteur de 4 voire 5 d'ici 2050 les émissions de gaz à effets de serre des pays développés pour ne pas entraver les efforts de développement des pays du Sud. Les 3 x 20 % européens est un engagement de la commission européenne de réduire ses émissions de GES de 20 %, ses consommations énergétiques de 20 % également et d'avoir dans son mixte énergétique 20 % d'énergie renouvelable.

8 Directive Territoriale d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire : ces documents réforment, portés directement par l'Etat réforme les anciennes Directive Territorial d'Aménagement qui se présentaient comme des mesures de gestion territoriales un peu d'exception confiant à l'Etat la réflexion et l'aménagement de grandes infrastructures ou équipements. Cet article ne s'attardera pas sur ces documents pour se centrer sur ceux de compétences territoriales locales SCoT et PLU surtout.

Enjeux	SCOT (Art. 9)	PLU (art. 10)
Lutter contre l'étalement urbain	Fixation d'objectifs chiffrés Définition de secteur à densité minimale à proximité des transports en commun	Imposition d'une densité minimale dans les secteurs desservis par les TC La justification de la consommation d'espace dans le rapport de présentation et la définition d'objectifs de modération dans les orientations d'aménagement et de programmation
Réduire les consommations énergétiques	Conditionnement de l'ouverture à l'urbanisation à des performances énergétiques	La fixation de performances énergétiques et environnementales
Réduire les déplacements contraints*	Définition de secteur à densité minimale à proximité des transports en commun Pour les véhicules motorisés, fixation de seuils minimaux et maximaux de stationnement en fonction des dessertes en TC réguliers et de la destination des bâtiments et pour les véhicules non motorisés, fixation de seuils minimaux seulement	Imposition d'une densité minimale dans les secteurs desservis par les TC L'intégration et la programmation des orientations du PDU (également du PLH mais pas le même enjeu)
Réduire les émissions de GES	Pour les véhicules motorisés, fixation de seuils minimaux et maximaux de stationnement en fonction des dessertes en TC réguliers et de la destination des bâtiments et pour les véhicules non motorisés, fixation de seuils minimaux seulement	L'intégration et la programmation des orientations du PDU (également du PLH mais pas le même enjeu)

*Les mesures contre la dépendance automobile sont difficilement identifiables car contribue également à la lutte contre la consommation spatiale, la réduction des consommations énergétiques et de GES, ce qui justifie les doublons.

Fig 3. Répartition des 200 démarches de PCET en cours en France selon leur état d'avancement

tion de *gabarit* à celle de Coefficient d'occupation des sols, COS, dans certains cas, ouvrant le débat sur la pertinence de la surface hors œuvre nette, SHON, tout en obligeant à penser *densité* ! Elle n'évoque pas de bilans de GES mais tend à généraliser l'évaluation environnementale jusque là imposée aux seuls SCoT et à certains PDU. Sur la base d'un état initial de l'environnement, cette évaluation doit mettre en lumière les impacts environnementaux des décisions d'urbanisme inscrites dans les documents de planification, schémas ou opérations d'urbanisme dans le cas où elle est imposée⁹.

La réforme vise également le renforcement et la généralisation des SCoT qui doivent couvrir l'intégralité du territoire national d'ici 2012. Ils peuvent désormais devenir opposables au tiers en l'absence de PLU, être plus contraignants que les réglementations en vigueur (notamment réglementation thermique imposant la performance énergétique des bâtiments) sous condition dans certaines zones et intègrent de nouvelles missions : en matière d'urbanisme, de logement, de transports et déplacements, de développement des communications numériques, d'équipement commercial, de développement économique, touristique et culturel, de protection des espaces naturels et de

⁹ Il s'agit ici de la transcription française de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement dont les conditions doivent être suivies.

préservation et de restauration des continuités écologiques. Ils deviennent en cela les documents d'articulation et de cohérence intercommunales. Les liens sont renforcés avec les documents de planification thématiques que sont les PLH PDU, Schémas d'équipement commercial et artisanal. D'ailleurs, cette échelle intercommunale sort très renforcée comme territoire pertinent de l'agir urbain puisque même les PLU, dont l'existence ou celle d'un POS¹⁰ confère aux maires la compétence en urbanisme depuis la première décentralisation des années 1980, sont appelés à devenir intercommunaux à moyens termes.

Ce souci de cohérence passe aussi par la réforme de la nature même des documents. Les SCoT, documents avant tout stratégiques, se gonflent d'un document constitutif d'orientations et d'objectifs qui peut tendre à devenir programmatique. Les PLU, en revanche, tout en restant très réglementaires, voient l'écriture de ceux-ci s'adoucir pour devenir moins normatifs et prendre davantage la forme d'un projet territorial instrumenté pour les collectivités les plus volontaristes. Très incitatif, ce texte de loi vise à donner les moyens aux collectivités les plus volontaires de relever les défis climatiques, énergétiques et environnementaux. Il cherche à responsabiliser les collectivités sur l'importance de l'urbanisme dans ces défis, jusqu'à réformer l'écriture de l'article L110 non plus sur les seuls enjeux et objectifs de l'urbanisme mais sur la responsabilité des collectivités en la matière et l'importance de la gestion des sols dans la poursuite des défis climatiques énergétiques et environnementaux. L'urbanisme devient ainsi un outil aux services d'enjeux supérieurs.

Pour autant, si le renforcement des liens de cohérence entre documents de planifications territoriales peut contribuer à « l'harmonisation » recherchée dans la gestion de l'usage des sols dans cet article de loi, qu'en est-il de la cohérence entre documents traitant des enjeux climatiques et énergétiques ?

Article L110 du Code de l'Urbanisme

Modifié par LOI n°2009-967 du 3 août 2009 - art. 8

Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement.

Fig 4. Extrait du code de l'urbanisme tenant compte des lois Grenelle 1 et 2coT et PLU

¹⁰ Les Plans d'Occupation des Sols ont été réformés par les plans Locaux d'Urbanisme par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain en décembre 2000. Certains sont toujours en vigueur.

L'absence d'articulation entre documents de planification énergétique et climatique, et les documents de planification urbanistique

Il a été vu, les PCET doivent être compatibles avec les documents de planification énergétique que sont les SRCAE. A l'échelle régionale donc, le SRCAE donne les enjeux tandis que le PCER devrait définir le programme d'actions opérationnelles. Des liens sont instaurés entre ces plans et les Plans de Protection de l'Atmosphère, avec les Schémas Régionaux de Raccordement aux Réseaux des Energies Renouvelables, et aux Schémas de Développement Eoliens.

A l'échelle plus fine des intercommunalités, il n'est pas exigé de liens entre documents de planification urbanistique et documents de planification énergétique (ceux précédemment mentionnés) ni avec les documents de planification climatique que sont les PCET ! Les Zones de développement de l'éolien ZDE, qui visent à favoriser le développement de ces énergies et à en planifier la localisation, demeurent dans un statut ambigu, sans obligation de prise en compte dans les documents de planification territoriale.

Plus finement encore, à l'intérieur des pièces constitutives de ces différents documents, la loi ne fait pas mention d'une convergence des outils de suivi et de mise en œuvre de ces différents documents. Soulignons-le encore, dans l'écriture actuelle du code de l'urbanisme, intégrant les réformes apportées par la loi Grenelle 2, aucune mention n'est faite des PCET dans le chapitre consacré au SCoT !

Ici, réside sans doute le principal point de faiblesse dans l'intégration des enjeux climatiques dans les SCoT et PLU. Les aspects atténuation seront traités en poursuivant les objectifs de limitation de l'étalement urbain, de réduction des consommations énergétiques et d'émissions de GES, et de diminution des déplacements contraints mais les enjeux de l'adaptation aux changements climatiques risquent fort de se limiter à la seule gestion des risques naturels car les seuls liens de compatibilité imposés concernent les plans de préventions des risques d'inondation et les documents de gestion de la ressource en eau quand ils existent.

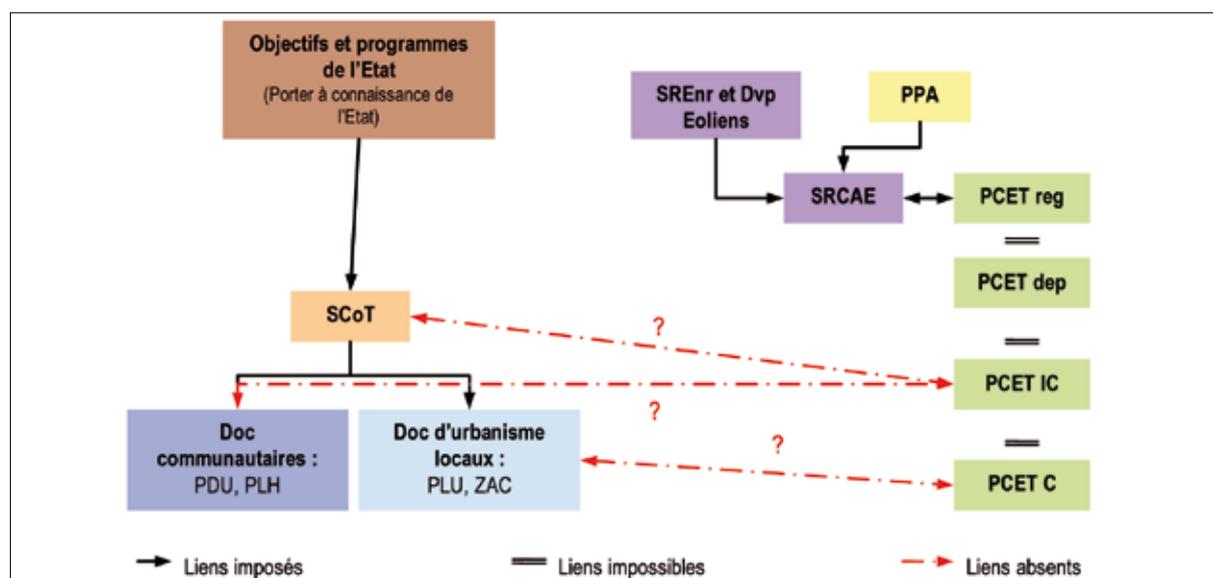


Fig 5. Schéma des liens imposés entre documents de planifications urbanistique, énergétique et climatique

En conclusion :
Quelles incohérences ? Quelles fragilités ?
Quels points de vigilance ?

Depuis la première génération de PCT, à partir de 2006 en France, institutions et guides pratiques de mise en œuvre militent pour que les documents d'urbanisme soient des documents de mise en œuvre opérationnelle et pérenne d'une politique climatique visant tant l'atténuation du réchauffement que l'adaptation. Lors de la consultation du Grenelle de l'environnement, beaucoup réclamaient l'imposition d'un indicateur de gaz à effet de serre dans les documents d'urbanisme et plus de cohérence entre documents de planification de l'usage des sols et documents thématiques ou sectoriels. Or, il n'a pas été imposé aux documents d'urbanisme de tenir compte des politiques climatiques des collectivités territoriales écrites dans les PCET, mais ces derniers doivent toutefois tenir compte des évolutions du territoire !

Les retours sur les quelques 200 exemples soulignent les difficultés des territoires à se saisir de cette question de l'adaptation. Ils mettent aussi en exergue deux catégories de PCT : ceux qui ont été qualifiés « d'entreprises », centrés sur les activités et fonctionnement interne aux services administratifs et à la gestion de ses biens, et ceux qualifiés de « territoriaux » usant davantage des fonctions régaliennes et incitatives de celles-ci. La redéfinition des PCET dans les mêmes thèmes et sans imposition de liens dans les documents de planification ne changera rien à cette catégorisation.

Le principe de non subsidiarité entre collectivités territoriales ne fait reposer l'indispensable cohérence entre tous les PCET aux différentes échelles régionales, départementales, intercommunales et communales où ils sont imposés que sur la seule capacité des acteurs qui auront à les élaborer quand on a pu constater que les jeux d'acteurs étaient tout autant facteurs de réussite et de blocage dans l'élaboration de chaque PCT. Cette fragilité relevant de la gouvernance est renforcée par l'absence de liens entre planification énergétique et territoriale, l'articulation revenant, par double lien mou, au PCET : les PCET doivent prendre en compte les SCoT et tenir compte des SRCAE.

Au-delà du défi sociologique qui se pose ici, les difficultés d'accès aux données entravent le nécessaire renversement méthodologique pour définir des PCET véritablement ancrés dans toute l'épaisseur géographique, physique, organisationnelle et culturelle des territoires, donc répondant à des processus bottom-up. Il a été vu qu'il leur était souvent reproché une appropriation du type top-down. Cela n'est pas insurmontable puisque trois collectivités territoriales, Grenoble, Alpes Métropole, St-Etienne Métropole et la Communauté Urbaine de Lyon, ont décidé conjointement de s'engager dans une recherche action afin d'élaborer de tels PCET et de se risquer au jeu de la comparaison évaluative.

Ces questions méthodologiques se déclinent dans celles des outils et méthodes de suivi évaluation à disposition des collectivités pour l'élaboration de ces différents documents. La planification urbaine exige des indicateurs spatialisés et dynamiques alors que les PCET reposent sur des bilans GES. Aussi l'ADEME s'est-elle engagée, au côté du Ministère de l'Ecologie et du CERTU depuis 2008 dans l'élaboration d'un outil d'évaluation des émissions de GES adapté aux exercices de planification urbanistiques comme aux opérations d'urbanisme. Elle avait auparavant développé le Bilan Carbone® très largement utilisé pour l'élaboration des PCT mais non dynamique et non spatialisé. Elle travaille également à faciliter l'articulation entre les documents de planification énergétique, de préservation de la qualité de l'air et les plans climat, mais également sur l'articulation entre PCET et SCoT, notamment dans la révision de l'AEU® Approche Environnementale de l'Urbanisme. Enfin, elle s'est engagée fortement dans la définition du Cadre de Référence Européen pour la Ville Durable et envisage de travailler sur son appropriation française en portant particulièrement ses efforts sur des indicateurs quantitatifs déclinables aux différentes échelles de l'agir urbain. Gageons que ces chantiers ouverts et que le volontarisme des collectivités territoriales dont témoignent les trois collectivités sus mentionnées permettront de relever les défis climatiques de l'atténuation et de l'adaptation !

Références

ADEME-MEEDDM (décembre 2009). *Construire et mettre en oeuvre un plan climat énergie territorial*, guide méthodologique.

ADEME, LE MONITEUR (mai 2006). *Réussir un projet d'urbanisme durable : Méthode en 100 Fiches pour une approche environnementale de l'urbanisme AEU®*.

COMITÉ INTERMINISTÉRIEL POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE (3 Juin 2003). *Stratégie Nationale de Développement Durable*.

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE (Septembre 2004). *Plan Climat 2004, Face au changement climatique agissons ensemble, Mission Interministérielle à l'Effet de Serre*.

ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (novembre 2005). *Un Plan Climat à l'échelle de mon territoire - Guide*, ADEME, Mission Interministérielle à l'Effet de Serre, ministère de l'Écologie et du Développement Durable.

OFFNER J.-M. (février 2006). *Les plans de déplacements urbains*, coll. le point sur Predit, La documentation Française.

Loi n° 2010-788 du 12 Juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement

Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement

CENTRE DE RESSOURCES PCET : www.pcet-ademe.fr

Dossier Bilan Carbone de l'ADEME : www.ademe.fr/bilan-carbone/