

POURQUOI ?

Les plans locaux d'urbanisme (PLU et PLUI) régissent les conditions d'utilisation du sol et sont primordiaux en matière de désartificialisation et de biodiversité.

POUR QUI ?

Depuis la loi «SRU» de 2000, les textes vont dans le sens d'une amélioration de la prise en compte des enjeux environnementaux au sein des documents d'urbanisme.

COMMENT ?

Les communes et intercommunalités peuvent réduire les zones urbaines à urbaniser et s'appuyer sur des orientations d'aménagement et de programmation.

Transition écologique

Le PLU, un outil de planification verte qui ne peut pas tout



Le PLU bioclimatique de Paris, qui sera approuvé d'ici quelques mois, a introduit un urbascore – nouveau cadre d'attribution des permis de construire prenant en compte des critères comme le taux de végétalisation. Au-delà de ce cas emblématique, à quel point les plans locaux d'urbanisme favorisent-ils la transition écologique ? « Les élus, globalement, affichent leur volonté d'avoir un aménagement en ligne avec les enjeux environnementaux », répond Oriane Cebile, conseillère « environnement » au sein d'Intercommunalités de France. Depuis vingt-quatre ans et la loi «SRU», lois et réglementations se sont relayées « pour imposer toujours plus aux documents d'urbanisme, qui se verdissent par la force des choses », poursuit Carole Ropars, responsable du pôle « environnement et aménagement » pour la même association d'élus.

UN CHANGEMENT DE VISION

Ce qui a pu influencer est « le changement de vision sur l'évaluation environnementale, systématique en cas d'élaboration ou de révision du plan local d'urbanisme intercommunal [PLUI] », ajoute Roxane Benedetti (lire aussi p.51). Pour la directrice du développement « transition écologique et environnementale »

de Even conseil (groupe Citadia), qui accompagne de nombreux territoires, y compris ruraux, cette évaluation « joue un vrai rôle puisqu'elle guide les choix retenus ». Elle observe, par exemple, « dans quasiment tous les PLUI », une évolution des règles de protection de certains milieux et une accentuation du réseau de continuités écologiques via les trames verte (milieux naturels) et bleue (rivières, zones humides).



AVANTAGE

Les collectivités peuvent trouver des outils pertinents pour favoriser une transition écologique adaptée.



INCONVÉNIENT

Il est difficile d'avoir un regard transversal pour traiter les sujets d'atténuation au changement climatique.

Si les collectivités font preuve de bonne volonté, Carole Ropars note un décalage entre les intentions et la réalité : « Le PLU est le réceptacle du discours d'un territoire préoccupé par l'environnement, mais dans les faits, avec les zonages, seule une partie de ces objectifs est traduite de manière réglementaire. » « Dans les arbitrages finaux, le renoncement n'est pas encore dans tous les esprits, appuie Roxane Benedetti. Des collectivités ont tendance à continuer de faire prédominer le développement [en équipements, infrastructures, etc.] sur les enjeux environnementaux. » Et en définitive, ce n'est qu'une fois que les projets encadrés par le PLU sortent de terre qu'il est possible de mesurer leur empreinte environnementale réelle.



Les documents d'urbanisme favorisant la transition écologique se généralisent dans les collectivités, comme à Paris, avec son PLU bioclimatique. G. BEDRIGNANS/H. LUGAS

La palette des sujets écologiques possiblement traités par les PLU est en tout cas vaste et la sensibilisation des élus en la matière dépend de nombreux facteurs. Les territoires littoraux, notamment, dont les submersions sont accentuées par le dérèglement climatique, sont plutôt proactifs pour faire évoluer leur planification.

LE LEVIER DU ZONAGE

Le PLU déterminant en premier lieu les conditions d'utilisation des sols, les élus exploitent avant tout le levier du zonage (zones urbaines «U», à urbaniser

«AU», naturelles et forestières «N», et agricoles «A»). En l'occurrence, «les documents d'urbanisme sortis il y a environ quatre ans n'ont rien à voir, en termes de consommation foncière, avec les précédents», remarque Oriane Cebile. Pour n'en citer qu'une, la métropole de Clermont-Ferrand (lire aussi p.50) passe ces surfaces de 600 hectares urbanisables à 280 hectares dans son premier PLUI sur le point d'être arrêté. La loi «climat et résilience» d'août 2021, pondérée par la loi «ZAN» de juillet 2023, prévoit que les PLUI devront avoir intégré les nouveaux objectifs de réduction de l'artificialisation d'ici à février 2028.

Autre outil très utilisé par les élus depuis la réforme de la modernisation des PLU de 2016: les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) qui peuvent être utilisées indépendamment du règlement pour la définition des orientations applicables à un secteur d'aménagement. Du côté de Grenoble Alpes métropole (49 communes, 449500 hab.), plusieurs OAP thématiques ont été décidées dans le PLUI (en vigueur depuis 2020), parmi lesquelles une OAP «paysage et biodiversité». La troisième modification du PLUI, qui devrait être approuvée en 2025, introduira une OAP bioclimatique sur l'ensemble des communes, précise Ludovic Bustos, élu chargé du document.

Pour préparer cette dernière, la métropole a réalisé une étude sur les îlots de chaleur urbains avec 150 capteurs ayant déterminé dix ambiances climatiques qui seront précisées dans l'OAP pour «donner une règle fine». Ainsi, dans certains cas, seront ☺☹



L'EXPERTE

ROXANE BENEDETTI, directrice du développement «transition écologique et environnementale» (*)

«Il faut une cohérence entre ce que l'on développe et ce que l'on va produire»

«L'Autorité environnementale est de plus en plus vigilante sur l'adéquation du projet de territoire de la collectivité et la capacité à y répondre sur le volet des ressources. Il y a un vrai sujet d'amélioration de la connaissance de la ressource, dans une dimension prospective

à dix ans. C'est le cas sur l'eau et l'énergie, où il manque le lien étroit entre planification énergétique, desserte énergétique et projet de territoire, pour avoir une cohérence entre ce que l'on développe et ce que l'on va produire.»

(*) Au sein de Even conseil (groupe Citadia).

●○○ demandés des appartements traversants et, ailleurs, de l'ombre. De la même manière, l'OAP « paysage et biodiversité » reposait sur sept ambiances paysagères et des maires ont pu refuser des permis en fonction de l'abattage ou non de tel ou tel arbre. Au-delà des orientations thématiques, des OAP sectorielles assument des attentes environnementales particulières seulement sur certains secteurs stratégiques. D'autres collectivités en déploient pour protéger le bocage, c'est le cas du PLUI de Mayenne communauté (33 communes, 36700 hab., Mayenne).

« Toutefois, il ne faut pas tout miser sur les OAP, nuance Carole Ropars. Elles complètent le règlement du PLU, mais ne s'imposent aux autorisations du droit des sols que dans un rapport de compatibilité et aboutissent parfois à un manque de lisibilité pour les services instructeurs et les pétitionnaires. » Au contraire, des règles trop précises peuvent « figer » les choses.

L'EAU, LE PARENT PAUVRE

« L'objectif final est de pouvoir instruire des permis, martèle Roxane Benedetti. Il faut garder à l'esprit le rôle d'un document d'urbanisme. On ne peut pas tout faire dire à un PLU, d'autres documents sont là pour traiter les choses en complément. » Ainsi, « le PLU n'est pas en mesure de favoriser l'isolation des bâtiments par l'extérieur, sauf pour les lieux patrimoniaux, illustre-t-elle. Il peut encadrer l'équipement du bâti en ENR, mais avec la RE 2020, qui a poussé la performance énergétique du bâti, il devient difficile d'être ambitieux dans le document d'urbanisme. »

« La mesure de l'impact carbone échappe à la planification [matériaux biosourcés, réemploi, circuits courts, etc.], rebondit aussi Grégory Bernard, conseiller métropolitain chargé du PLUI à Clermont Auvergne métropole (lire ci-contre). Il estime de toute façon « qu'il faut travailler sur plusieurs fronts en même temps. » Par la planification, mais aussi en faisant de la pédagogie auprès des professionnels et en s'appuyant sur les projets démonstrateurs tirant la transition écologique du territoire. Grégory Bernard met ainsi en avant l'opération de revitalisation du territoire métropolitain ou de nouveaux dispositifs d'ingénierie, comme « Bamba », une densification douce mise en place dans le quartier Champratel.

Même si la planification ne peut pas tout, elle peut quand même beaucoup, à condition que les agents soient formés pour mettre en œuvre les dispositions.

5 500

élus et techniciens

participent au réseau Planif territoires. Piloté par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature avec les associations nationales d'élus, il vise à accompagner les collectivités dans la planification à l'heure du ZAN et de la stratégie nationale bas carbone.

TÉMOIGNAGE

« Faire de l'évaluation environnementale pour chaque projet, sur chaque parcelle »



GRÉGORY BERNARD, conseiller métropolitain chargé du PLUI de Clermont Auvergne métropole (21 communes, 295 800 hab.)

« Notre PLUI, qui sera arrêté en juin et entrera en vigueur en 2025, introduit deux innovations qui sont une vraie rupture dans la façon de concevoir les règles d'urbanisme. D'abord, on tend vers une approche d'évaluation environnementale de chaque projet, sur chaque parcelle. Ainsi, une opération ne sera possible que si elle ne dégrade pas significativement la situation initiale en termes d'occupation de la parcelle [pleine terre, arbres]. Pour éviter que le coefficient de biotope par surface ne s'applique de manière uniforme à l'échelle d'un quartier, quel que soit l'état de base du sol, dégradé ou non, le PLUI initie donc une métrique relative.

Ensuite, l'évaluation itinéraire, annuelle, pour mesurer les dynamiques d'artificialisation, par le biais des autorisations d'urbanisme, pour s'assurer que la trajectoire est tenue, tant en termes de ZAN que de place de la nature en ville et de lutte contre les îlots de chaleur. »

C'est visible, en creux, avec l'infiltration des eaux pluviales à la parcelle et l'assainissement, encore peu pris en charge. Les collectivités ne vont pas jusqu'à ouvrir « un zonage à l'urbanisation seulement quand les équipements d'assainissement sont suffisants pour accueillir les effluents », ce qui permettrait pourtant d'éviter un trop-plein et des rejets dans le milieu naturel, illustre Roxane Benedetti. Dernière difficulté pour les intercos, arbitrer entre deux options vertes valables : toitures végétalisées ou équipements ENR ? Chemin piétonnier ou piste cyclable ? Les choix sont parfois cornéliens. ● Lucie Romano