



LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES S'ENGAGENT POUR LE CLIMAT

Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation

Rapport d'information n° 108

L'URBANISME



Jean-Marie BOCKEL
*Président de la Délégation
aux collectivités territoriales
et à la décentralisation*
Sénateur du Haut-Rhin

La France, pays hôte de la conférence de Paris sur le climat COP21, a un rôle important à jouer pour mobiliser la communauté internationale sur des objectifs significatifs et concrets. Une chance d'avancer se trouve aujourd'hui à notre portée. Le Sénat a décidé de s'impliquer.

Pour ce qui la concerne, la délégation aux collectivités territoriales s'est attachée à mettre en valeur le rôle moteur des collectivités territoriales dans la lutte contre le changement climatique. De fait, nos collectivités territoriales ont su lancer de façon exemplaire, depuis les années 1990 au moins, des actions de toutes natures en faveur du climat. Grâce à ses collectivités, la France pourra se présenter lors de la Conférence de Paris comme un pays actif et efficace.

Le rapport d'information de la délégation aux collectivités territoriales vise à illustrer et à faire connaître ce puissant facteur de crédibilité de notre pays dans sa responsabilité de pays hôte de la conférence. Il vise aussi à saluer et à diffuser une action locale sans laquelle les engagements qui seront pris par les États resteraient très largement inefficaces.

Oui, les collectivités territoriales s'engagent pour le climat, et toute la France s'y engage avec elles !

Caroline CAYEUX

*Rapporteur
pour l'urbanisme*

Sénateur de l'Oise



L'urbanisme est un levier d'action déterminant pour favoriser dans nos villes la prise en compte globale des enjeux climatiques.

Les zones urbaines sont, de loin, les principaux lieux d'émission de gaz à effet de serre, avec 70% des rejets mondiaux. Concentrant sur un même espace un grand nombre d'habitants, d'activités et d'infrastructures, elles présentent de surcroît une relative vulnérabilité face aux événements climatiques extrêmes, tels que les risques de canicule, d'inondation, d'incendie. Dans ces circonstances, nos collectivités territoriales, quels que soient leur taille et leur échelon, se sont mobilisées pour faire valoir les enjeux énergétiques et environnementaux dans les choix urbanistiques qu'elles opèrent ou accompagnent, afin de contribuer à la lutte contre le changement climatique et de s'adapter localement à ses effets.

Cette dynamique locale en faveur d'un modèle urbanistique durable est de nature à permettre l'émergence de territoires plus sobres en termes de consommation d'énergie et d'émission de gaz à effet de serre, et plus résilients face aux aléas climatiques.

Elle est portée par nos collectivités à travers deux séries d'actions.

En premier lieu, les collectivités inscrivent dans leurs documents de planification des orientations stratégiques pour redéfinir, à l'horizon de dix à vingt ans, la conception et l'organisation des villes au regard du changement climatique.

En privilégiant la densification de zones déjà urbanisées et la reconversion de friches industrielles et commerciales, plutôt que l'ouverture de nouveaux secteurs à l'urbanisation, les collectivités maîtrisent l'étalement urbain. Ainsi, elles préservent les espaces naturels et agricoles, limitent les besoins de déplacement et préviennent les difficultés liées à l'isolation thermique, parfois complexe, des habitations isolées.

En outre, en implantant des logements à proximité des transports collectifs ou alternatifs, et en veillant à ce que soient présentes dans chaque quartier les différentes fonctions urbaines (habitat, travail, accès aux commerces, aux services et aux loisirs), les collectivités favorisent des modes de déplacement sobres. Les mobilités douces et les transports en commun trouvent, dans ce cadre urbain, un milieu propice à leur usage.

Ce sont non seulement des villes plus sobres, mais également des villes plus résilientes, que les collectivités promeuvent. La planification urbaine permet ainsi d'éclairer les choix urbanistiques à la lumière des risques naturels.

De manière générale, une ville compacte, mixte sur le plan de ses fonctions et de sa population, bien desservie par des transports collectifs ou alternatifs, et conçue autour de la gestion préventive des risques est favorable au développement durable et à la solidarité territoriale.

En second lieu, les collectivités poursuivent dans leurs opérations d'aménagement des objectifs de qualité énergétique et environnementale, grâce auxquels elles permettent l'essor de quartiers moins émissifs.

Les projets de renouvellement et de développement urbains sont ainsi l'occasion d'améliorer la performance énergétique du bâti, de promouvoir les transports en commun et les mobilités douces, de développer les énergies renouvelables et de renforcer la place de la nature en ville.

Ces opérations d'aménagement améliorent le cadre de vie et l'attractivité économique des quartiers, souvent défavorisés, où elles sont conduites ; elles réduisent dans le même temps les émissions, les pollutions et nuisances. Elles sont l'aboutissement concret d'une conception durable de l'urbanisme, où les enjeux environnementaux, économiques et sociaux sont pensés conjointement.

Au cours de mes travaux, j'ai pu observer que les collectivités les plus en pointe ont su revenir sur des choix urbanistiques hérités du passé qui, en engendrant des besoins de déplacement et, partant, une dépendance à l'usage individuel de la voiture, n'ont que trop contribué aux émissions de gaz à effet de serre. Ces collectivités pionnières ont préféré la densification des villes à leur étalement, et la diversification des fonctions des quartiers à leur spécialisation. Ces orientations, favorables au climat et dont les bénéfices seront appréciables dans un futur proche, doivent être largement répliquées.

Dans cette perspective, je souhaite indiquer que les collectivités gagneraient sans doute à opérer un triple rapprochement des politiques, des schémas et des acteurs intervenant dans le domaine de l'urbanisme. Il s'agit d'abord de mieux articuler les choix urbanistiques avec les orientations prises en matière de transport, d'énergie et d'habitat. Un autre enjeu est de rapprocher les différents schémas existants dans un outil de planification intégrée, et de confier son élaboration, sa mise en œuvre et son évaluation à un comité de pilotage. C'est aussi et surtout grâce à une culture partagée que les parties prenantes – collectivités, aménageurs, bureaux d'étude – pourront agir dans la même direction.

Cependant, je veux rappeler que les efforts engagés par les collectivités en faveur d'un modèle urbanistique durable ne sauraient aboutir sans être davantage accompagnés. Dans un domaine, l'urbanisme, qui nécessite des investissements de long terme, les collectivités doivent pouvoir s'appuyer sur un cadre réglementaire stable et des ressources financières satisfaisantes. Dans le même ordre d'idées, il est souhaitable de mettre à leur disposition des solutions d'ingénierie adaptées afin qu'elles puissent bénéficier de l'appui technique dont elles ont besoin. Enfin, les collectivités doivent pouvoir solliciter des professionnels formés aux problématiques environnementales : le « *verdissement* » des métiers de l'urbanisme, véritable gisement d'emplois d'avenir, est tout à fait essentiel. La création prochaine de l'Institut de la ville durable doit être l'occasion d'offrir aux collectivités les ressources techniques et financières qui leur manquent.

En somme, je veux souligner que la lutte contre le réchauffement climatique impose de développer un modèle urbanistique moins émissif et plus résilient : les collectivités en sont les architectes.

La ville d'Issy-les-Moulineaux : un éco-quartier

En 2009, la ville d'Issy-les-Moulineaux a entrepris de réhabiliter le Fort d'Issy, ancien site militaire de 1841, sous la forme d'un éco-quartier. Il s'agissait de rattacher à la ville cette surface de 12 hectares en y développant une offre résidentielle et commerciale performante, desservie par des infrastructures et des services innovants. 1 623 logements, dont 20% à caractère social, ont été créés dans le respect des normes bâtiment basse consommation (BBC). Ces logements sont équipés de solutions de domotique permettant le suivi – en temps réel et à distance – des consommations d'énergie et d'eau. 1 500 m² de locaux commerciaux ont en outre été créés. Un réseau de chaleur géothermique, creusé à 750 m de profondeur, dessert ces locaux et logements. Une collecte pneumatique assure le ramassage des déchets par aspiration à travers 1 200 m de canalisations. Doté de parcs de stationnement en sous-sol et de sentes piétonnes, l'éco-quartier est une « zone de rencontre », où la circulation est limitée à 20 km/h. Parmi les services publics figure une école construite avec une ossature bois et une isolation en paille. Enfin, 4,4 hectares d'espaces verts ont été aménagés, dont 800 m² de jardins partagés.

■ Résultats

- Un éco-quartier ayant permis l'installation de **3 600 habitants**.
- Un réseau de chaleur couvrant **78% des besoins** en chauffage et en chaude sanitaire.
- Une collecte pneumatique des déchets ne nécessitant **plus de passage de véhicules de ramassage** à l'intérieur du site.
- Un projet récompensé par l'attribution d'un **prix Ecoquartier en 2011**.

La ville de Reims : un programme de renouvellement urbain intégrant des objectifs énergétiques et environnementaux

En partenariat avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et Reims Métropole, la ville de Reims a conduit un programme de renouvellement urbain dans le quartier de Croix Rouge, qui poursuit des objectifs de performance énergétique et environnementale dans le secteur de Pays de France. En s'appuyant sur la mise en service d'une ligne de tramway en 2011, l'enjeu a été de réduire la fragmentation et l'enclavement du quartier, et de dynamiser l'activité économique et les perspectives d'emploi. Un « front bâti » d'immeubles, avec des logements en étage et des locaux d'activité en rez-de-chaussée, a été créé le long de cet axe de transport. Ont été programmés sur l'ensemble du quartier de Croix Rouge : 1 704 réhabilitations et résidentialisations, 529 logements neufs, 471 logements en accession à la propriété et 449 démolitions. Par ailleurs, 10 000 m² de locaux commerciaux ont été prévus, dont la moitié pour accueillir de nouvelles activités. Dans le seul secteur Pays de France, 530 logements ont été réhabilités et 117 ont été créés selon les normes bâtiment basse consommation (BBC). Un appartement témoin a été ouvert au public pour sensibiliser aux bons usages en matière d'économie d'énergie. Les espaces publics ont été requalifiés, et les pieds d'immeubles résidentialisés. Il est à noter enfin que des travailleurs locaux ont été employés sur ce chantier, à hauteur de 38 000 heures d'insertion professionnelle.

■ Résultats

- Un programme ayant permis **la rénovation du tiers d'un quartier de 25 000 habitants sur 254 ha**, soit 13,7% de la population et 5,4% de la superficie de la ville.
- **Implantation de 5 000 m² de nouvelles activités**, dont une pépinière d'entreprises.
- **Baisse de moitié du budget énergie** des résidents des logements rénovés ou construits aux normes BBC.
- Un projet valorisé par l'attribution au secteur Pays de France du **label EcoQuartier 2014**.

Les villes de Grenoble, Fontanil-Cornillon, Saint-Egrève, et Saint-Martin-le-Vinoux : un contrat d'axe

Les villes de Grenoble, Fontanil-Cornillon, Saint-Egrève et Saint-Martin-le-Vinoux, d'une part, et le Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération grenobloise (SMTC), d'autre part, se sont rapprochés en matière d'urbanisme et de transports en concluant une « charte urbanisme et transports » en 2006, et un « contrat d'axe » en 2007. Cette démarche vise à

coupler la planification urbaine avec les infrastructures de transports : en contrepartie de l'engagement du syndicat mixte de réaliser une nouvelle ligne de tramway, les communes veillent à densifier les zones ayant vocation à être desservies par cet équipement. Au total, ce sont 6 110 logements, 61 060 m² de surfaces d'activités et 15 000 m² d'équipements publics qui doivent être créés par les communes au voisinage du tramway, dans ce qui est appelé un « fuseau d'intensification urbaine ». Pour ce faire, le syndicat mixte doit leur attribuer jusqu'à 11,5 M d'euros d'aides.

■ Résultats

- Des **politiques d'urbanisme et de transports liées** contractuellement sur le territoire
- Des **objectifs de densification pour 2015 atteints** pour les communes de Grenoble et de Saint-Martin-le-Vinoux

Brest Métropole Océane : un plan local d'urbanisme « facteur 4 »

Brest Métropole Océane a adopté en 2014 un plan local d'urbanisme, « facteur 4 ». Cet outil de planification intégrée doit son nom à l'objectif qu'il promeut de division par 4 des émissions de gaz à effet de serre avant 2050, et aux 4 documents de planification qu'il rapproche. En effet, ce plan local d'urbanisme (PLU) tient lieu de programme local de l'habitat (PLU) et de plan de déplacements urbains (PDU), et a été élaboré conjointement avec le plan climat-énergie territorial (PCET). Sa réalisation, inférieure à trois ans, a mobilisé élus, techniciens et partenaires institutionnels au sein de 6 groupes de travail thématiques, ainsi que la population, à travers 24 réunions publiques. Une attention particulière a été accordée à l'intelligibilité de ce document, qui fixe de grands objectifs tout en simplifiant leurs modalités d'application. Depuis son adoption, un comité de suivi a été installé, des ateliers ont été organisés avec les professionnels, et des fiches ont été publiées pour les particuliers. Le montage conjoint du PLU et du PCET a permis de placer les enjeux climatiques au cœur du processus de planification, et a confirmé l'engagement de la métropole dans deux domaines : la rénovation thermique du cadre bâti, et la promotion d'alternatives à l'usage individuel de la voiture.

■ Résultats

- Un **outil de planification intégrée** faisant toute sa place aux enjeux climatiques.
- Un engagement renforcé pour la **rénovation thermique** et les **transports collectifs**.

Le conseil régional du Nord-Pas de Calais : un manifeste pour des projets d'urbanisme durable

La région Nord-Pas de Calais a entrepris une action forte, quoiqu'indirecte, en faveur de l'urbanisme durable, dont les grands principes ont été synthétisés dans un « manifeste pour des projets d'urbanisme durable » adopté en 2014. L'objectif de ce document, issu d'un travail collectif, est l'émergence d'une culture partagée en faveur de l'urbanisme durable, autour de principes identifiés et de méthodes établies. Le conseil régional encourage aussi des choix urbanistiques en faveur du développement durable à travers son pouvoir d'avis en tant que personne publique associée à l'élaboration de documents d'urbanisme, le financement de solutions d'ingénierie territoriale apportées par des agences d'urbanisme partenaires, et le lancement d'appels à projets en tant qu'autorité de gestion des Fonds européens de développement régional et du Fonds social européen (FEDER-FSE). Ainsi, les collectivités porteuses d'un projet d'urbanisme peuvent solliciter l'expertise d'agences d'urbanisme et bénéficier d'une prise en charge de 70% par le conseil régional. Ces expertises ont généralement pour objet la qualification environnementale de documents d'urbanisme, l'adaptation de projets d'urbanisme aux effets du changement climatique ou la réhabilitation énergétique et environnementale de quartiers ou de bâtiments.

■ Résultats

- Un réseau de **7 agences** autour d'un **manifeste** qui comprend **18 principes d'action**.
- **Une vingtaine d'expertises** en cours, financées par le conseil régional à hauteur de **70%**.
- **Une baisse de 44%** de l'artificialisation des sols sur la période 2005-2015, par rapport à la période 1998-2009.