

Gouvernance énergie-climat : que dit la loi de transition énergétique ?

Les fiches « décryptage de la loi de transition énergétique » visent à fournir aux services déconcentrés de l'État et aux collectivités territoriales des éléments de compréhension concernant la loi relative à la Transition énergétique et la croissance verte.

La loi de transition énergétique vient modifier la gouvernance énergie-climat. Les collectivités et les services déconcentrés sont ainsi confrontés à un environnement institutionnel changeant. Au niveau national, la loi crée de nouveaux outils de planification : la PPE, la SNBC, le PREPA, la stratégie nationale de valorisation de la biomasse. Au niveau local, elle modifie le contenu des outils de planification énergie-climat (SRCAE, plan climat, PPE, SNBC), ou spécifiquement dédiés à des thématiques sectorielles (PLUi, PPA). Ce sont donc de nouvelles missions que les collectivités et les services déconcentrés devront donc intégrer. Cette fiche récapitule et détaille l'ensemble des modifications issues de la loi de transition énergétique, et donne un exemple d'outil permettant de faciliter l'articulation entre les différents documents de planification.

Sommaire

1. Contexte et enjeux de la loi de transition énergétique	3
2. Évolutions des outils de planification suite à la loi de transition énergétique	4
3. Des évolutions concernant l'articulation entre documents de planification	9
4. Une modification du paysage institutionnel impactante pour l'État et les collectivités locales	11
5. Exemple d'outil pour faciliter l'articulation entre échelon régional et échelon local	12
6. Conclusion	13

Synthèse des avancées de la loi en matière de gouvernance

De nouveaux outils de planification

La stratégie nationale carbone (SNBC) décrivant la marche à suivre en matière de réduction des émissions de GES.

La Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) fixant les priorités de l'État en matière de gestion des différentes filières énergétiques.

Deux nouveaux documents de planification intégrés dans le SRCAE : le programme régional de l'efficacité énergétique, le schéma régional biomasse.

Des évolutions concernant les outils de planification énergie-climat

Un SRCAE dont le contenu est modifié (programme régional de l'efficacité énergétique, schéma régional biomasse).

Les PCET deviennent des PCAET (Plans climat air énergie territoire), obligatoires pour les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants.

Des évolutions portant sur d'autres outils de planification

PLUi : orientations générales des réseaux d'énergies dans le PADD, possibilité de déroger aux règles d'urbanisme afin de faciliter notamment l'isolation par l'extérieur.

PDU : évaluation des émissions de GES et des polluants.

PPA : obligatoire dans des zones dépassant des normes spécifiques fixées par le SRCAE.

1 Contexte et enjeux de la loi de transition énergétique

1.1 Panorama général de la loi de transition énergétique

Publiée au journal officiel le 18 août 2015, la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) dessine l'avenir énergétique de la France et les actions à mettre en œuvre pour y parvenir. La LTECV se fixe des **objectifs chiffrés à moyen et à long termes**, qui donne une image de la trajectoire énergétique et climatique de la France :

- réduire les émissions de gaz à effet de serre*¹ (GES) de 40 % de ces émissions en 2030 par rapport à la référence 1990 ;
- diminuer de 30 % notre consommation d'énergies fossiles en 2030, par rapport à la référence 2012 ;
- ramener la part du nucléaire à 50 % de la production d'électricité en 2025 ;
- porter la part des énergies renouvelables à 32 % de la consommation énergétique finale d'énergie en 2030 et à 40 % de la production d'électricité ;
- diviser par deux notre consommation finale d'énergie d'ici à 2050, par rapport à 2012 ;
- de multiplier par cinq la quantité de chaleur et de froid renouvelables et de récupération livrée par les réseaux de chaleur et de froid à l'horizon 2030.

La loi se veut une **boîte à outils opérationnelle**, comprenant des mesures concrètes dans le domaine des bâtiments, des transports, de l'économie circulaire, des énergies renouvelables, et de la sûreté nucléaire. Elle comporte aussi des dispositions concernant la simplification des procédures ; les outils de gouvernance de l'État, des collectivités et des citoyens, ainsi que le financement de la transition énergétique.

1.2 Des collectivités dotées de compétences en matière d'énergie et de climat

Les collectivités occupent **une place importante en matière de lutte contre le changement climatique, d'économies d'énergies**, et de production d'énergies. Elles ont la responsabilité d'investissements dans des domaines fortement impactants sur le plan énergétique : les bâtiments et les transports. À travers leurs politiques d'urbanisme et d'aménagement, elles organisent la répartition des activités et des lieux d'habitation. Elles peuvent enfin valoriser le potentiel énergétique de leur territoire, permettant ainsi à des sites de production d'énergie d'alimenter des sites de consommation à proximité.

Sur le plan énergétique et climatique, les collectivités sont dotées **de nombreuses compétences**. Celles-ci s'exercent en matière :

- de consommation d'énergie, sur leur propre patrimoine ou à travers leurs politiques d'habitat, de déplacements, d'urbanisme ;
- de production et distribution d'énergie renouvelable * ;
- d'éducation et de sensibilisation à l'environnement.
- de planification et d'animation dans le domaine de la transition énergétique (uniquement pour la région et l'échelon intercommunal).

Ces compétences peuvent s'exercer à plusieurs échelles à travers divers **outils de planification**, spécifiquement dédiés aux questions énergétiques (SRADDET créée par la loi NOTRE, PCAET, schéma directeur des réseaux de chaleur ou de froid), ou à d'autres thématiques sectorielles (ScOT, PLUi, PLH, PDU, PPA).

Suite à la loi de transition énergétique, les compétences en matière énergétique et climatique, le contenu de certains outils de planification et leurs articulations ont évolué. Le détail de ces évolutions est précisé dans la deuxième partie du présent document.

¹ Les termes suivis d'un astérisque renvoient à un glossaire avec les définitions correspondantes. Le lecteur souhaitant clarifier la signification d'un terme pourra donc s'y reporter en cas de besoin.

2 Évolutions des outils de planification suite à la loi de transition énergétique

La loi de transition énergétique développe une **nouvelle gouvernance** des outils de planification, c'est-à-dire de leurs contenus et de leurs articulations entre l'échelle nationale, régionale et locale.

2.1 De nouveaux outils de planification énergie-climat à l'échelle nationale : la SNBC et la PPE

À l'échelle nationale, la loi de transition énergétique crée de nouveaux outils de planification énergie-climat pilotés par l'État : la SNBC, la PPE, le PREPA, la stratégie nationale de valorisation de la biomasse.

■ La Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC)

L'article 173 de la loi de transition énergétique crée un nouvel outil de programmation au niveau national : la **Stratégie nationale bas Carbone (SNBC)**. Celle-ci définit la marche à suivre en matière de réduction des émissions de GES. La SNBC décrit :

- le **budget carbone national**, c'est-à-dire le plafond d'émissions de GES, pour les périodes 2015-2018, 2019-2023, et 2024-2028. La nature des émissions de GES prises en compte dans le budget carbone est précisée par voie réglementaire ;
- la déclinaison de ce budget carbone national, par **grands secteurs d'activités** : transports, bâtiment, agriculture, sylviculture, industrie, déchets ;
- les **orientations et les dispositions** permettant de respecter le budget carbone, pour chacune des filières considérées.

La SNBC, adopté par décret du 18 novembre 2015, définit ainsi des objectifs de réduction des émissions par secteurs, à horizon 2021 et 2016 (horizon médians du deuxième et troisième budget carbone). Ces objectifs de réduction sectoriels sont une référence pour les PCAET, à moins que la planification régionale ait précisé les choses en la matière. Ces objectifs de réduction constituent une première évaluation de potentiel de réduction des émissions de chaque secteur, telle qu'elle est demandée dans le diagnostic du PCAET.

■ La Programmation Pluriannuelle de l'Énergie (PPE)

L'article 176 de la loi de transition énergétique établit un nouvel outil de programmation élaboré par l'État : la **Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)**.

Quel est son contenu ?

La PPE comprend deux documents : un rapport et un décret. Elle fixe les priorités d'actions des pouvoirs publics pour la gestion de **l'ensemble des formes d'énergies**.

La PPE comporte plusieurs volets concernant :

- **la sécurité d'approvisionnement et la sûreté du système énergétique** : la PPE peut notamment prévoir des mesures pour diversifier les sources d'approvisionnement, et donc réduire les risques liés à une trop grande dépendance à une seule source d'énergie importée ;
- **la baisse de la consommation d'énergie, en particulier fossile*** ;
- **le développement des énergies renouvelables et de récupération** : la PPE fixe des objectifs de production des énergies renouvelables. Ces objectifs peuvent être détaillés par zones géographiques, selon une logique remontante, en tenant compte des SRCAE existants. La programmation détermine aussi l'enveloppe des ressources mobilisées pour atteindre ces objectifs, notamment le montant des subventions en soutien aux filières EnR ;
- **le développement des réseaux, du stockage et de la transformation des énergies** ;
- **la préservation du pouvoir d'achat des consommateurs et de la compétitivité des entreprises** : ce volet comporte l'ensemble des politiques de réduction du prix de l'énergie ;
- **l'évaluation des besoins de compétences** dans le domaine de l'énergie et l'adaptation des formations à ces besoins.

La PPE s'appuie sur des scénarios prospectifs pluriannuels, définissant les besoins énergétiques, à partir d'hypothèses sur l'évolution de la population, de la situation économique et de l'efficacité énergétique.

Quel est l'enjeu ?

La PPE, approuvée par le décret n° 2016-1442 du 27 octobre 2016, constitue **l'outil de pilotage du système énergétique** de la France, là où il n'y avait auparavant qu'une succession de documents sectoriels concernant un seul type d'énergie.



© Arnaud Boissou/Terra

La PPE détermine notamment les ressources budgétaires pour atteindre les objectifs de production d'énergies renouvelables, pouvant concerner les dispositifs de soutien financier à ces énergies. Photo de chantier d'une centrale photovoltaïque.

Quels sont les horizons temporels considérés ?

La première programmation porte sur la période 2015-2018. Elle couvre ensuite deux périodes successives de cinq ans, 2019-2023 et 2024-2028.

■ Le Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA)

Un Plan national de la réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) devra être mis en place par l'État français (délai initial indiqué dans la loi : le 30 juin 2016). Ce document visera à atteindre des objectifs de réduction de polluants atmosphériques pour les années 2020, 2025, et 2030. Le PREPA sera réévalué tous les cinq ans et au besoin révisé. Les objectifs et les actions du PREPA seront pris en compte dans les SRCAE et les PPA.

■ La stratégie nationale de mobilisation de la biomasse

Ce document, élaboré et mis en œuvre par l'État, décrit la marche à suivre pour l'approvisionnement en biomasse des installations de production d'énergie. La stratégie cible les catégories suivantes d'installations de production d'énergie pouvant utiliser de la biomasse : les appareils de chauffage domestiques, les chaufferies collectives industrielles et tertiaires, et les unités de cogénération*. Le décret n° 2016 - 1134 du 19 août 2016 (codifié à l'article D. 211-1 et suivants et D. 222-8 et suivants du code de l'énergie) décrit le contenu de la stratégie nationale de mobilisation de la biomasse.

2.2 Des évolutions concernant les outils locaux de planification énergie-climat

■ Un SRCAE dont le contenu est modifié

L'article 188 de la loi de transition énergétique apporte des évolutions sur le contenu des **Schémas régionaux climat air énergie (SRCAE)**.

À quoi correspondait le SRCAE ?

Issu de la loi Grenelle II, le SRCAE est un document de planification fixant, à l'échelon régional, les orientations en matière :

- d'atténuation au changement climatique, c'est-à-dire de diminution des émissions de gaz à effet de serre ;
- d'adaptation au changement climatique, c'est-à-dire les actions visant à réduire la vulnérabilité d'un territoire face au changement climatique ;
- de prévention et de réduction de la pollution atmosphérique ;
- de développement des énergies renouvelables et de récupération.

Le SRCAE comprend aussi en annexe le **Schéma régional éolien (SRE)**, document comprenant une cartographie des zones favorables à l'implantation d'éoliennes.

Quelles évolutions ?

Avec la loi de transition énergétique, le SRCAE doit comprendre deux nouveaux documents :

Un programme régional pour 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. Ces objectifs prennent en compte :

- la quantité et la nature de la ressource disponible sur le territoire ;
- l'accessibilité de cette ressource : dans le cas du bois-énergie, la ressource peut en effet s'avérer difficile d'accès dans les zones montagneuses, ou à fortes pentes ;
- le tissu économique et industriel local.

Le décret n° 2016 – 1134 du 19 août 2016 (codifié à l'article D. 211-1 et suivants et D. 222-8 et suivants du code de l'énergie) précise le contenu du schéma régional biomasse.

■ **Le Plan climat air énergie territorial (PCAET)**

L'article 188 de la loi de transition énergétique modifie les plans climat énergie territorial (PCET), projets territoriaux axés sur l'énergie et le changement climatique, tels qu'ils étaient définis à l'article L 229-26 du code de

l'environnement. Les PCET deviennent ainsi **des Plans climat air énergie territorial (PCAET)**. Leur contenu et modalités d'élaboration sont précisés 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 s'articule autour de quatre documents :

1) le diagnostic 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.

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 Ile-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 Ile-de-France et Corse, dès lors que le SRADDET est adopté, il n'y a plus de SRCAE ;
- en Ile-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.



© Arnaud Boissou/Terra

Les PCET deviennent des Plans climat air territoire (PCAET) et intègrent de nouveaux volets, selon les compétences de la collectivité.
Photo de la pollution de l'air à Paris.

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

2) la stratégie territoriale : elle définit des objectifs en matière de :

- réduction des émissions de gaz à effet de serre ;
- stockage de carbone ;
- maîtrise de la consommation d'énergie finale ;
- production, consommation et livraison d'énergies renouvelables ;
- réduction des émissions de polluants atmosphériques ;
- évolution des réseaux énergétiques ;
- adaptation au changement climatique.

3) 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 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.

À cela s'ajoute, selon les compétences détenues par l'EPCI :

- **un volet spécifique sur la mobilité décarbonée** pour les EPCI dotés de la compétence

création, gestion et entretien des points de charge des véhicules électriques ou hybrides ;

- **un volet spécifique sur l'éclairage public**, pour les EPCI dotés de la compétence éclairage public ;
- **le schéma directeur des réseaux de chaleur ou de froid** pour les EPCI auxquels la compétence réseau de chaleur a été transférée. Ce schéma directeur énergie évalue la qualité du service fourni, les possibilités de densification et d'extension des réseaux de chaleur ainsi que la part d'énergie renouvelable et de récupération pouvant alimenter ce réseau ;
- un volet qualité de l'air dès lors que tout ou partie du territoire du PCAET est couvert par un Plan de Protection de l'Atmosphère (PPA), que l'EPCI est compétent en matière de lutte contre la pollution de l'air, ou bien que l'un des établissements publics du pôle d'équilibre territorial et rural², auquel l'obligation de réaliser le PCAET a été transférée, est compétent en matière de lutte contre la pollution de l'air.

4) un dispositif de suivi et évaluation, précisant les indicateurs de suivi et évaluation, en lien avec le SRCAE.

Qui est concerné ?

Les PCAET sont désormais rendus **obligatoires pour les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants existants au 1^{er} janvier 2017**. Par rapport à la loi Grenelle II, les régions et les départements ne sont donc plus tenus de réaliser de plans climat².

² Les régions et les départements restent dans l'obligation, suite à la loi Grenelle II, de réaliser un bilan de leurs émissions de GES sur leurs patrimoines et leurs compétences, ainsi qu'un plan d'actions de réductions de leurs émissions.

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.

2.3 Des évolutions portant sur d'autres documents de planification : PLUi, PDU et PPA

■ Une meilleure prise en compte de l'énergie dans les PLUi

La loi de transition énergétique vient apporter trois évolutions dans le contenu du PLUi et des outils dont il dispose.

La première de ces évolutions concerne le **Projet d'aménagement et de développement durable (PADD)**, document déterminant les orientations du projet d'urbanisme du territoire. L'article 193 de la loi de transition énergétique modifie le contenu du PADD, qui doit désormais définir aussi les **orientations générales concernant les réseaux d'énergie**, qu'elles que soient les filières énergétiques considérées : chaleur, électrique, gaz, renouvelable.

La deuxième de ces évolutions porte sur le règlement. Celui-ci peut désormais définir des secteurs où il **impose aux constructions, travaux, installations et aménagements, des exigences de production minimale d'énergie renouvelable**. La disposition antérieure du code permettait de soumettre l'urbanisation au respect de performances énergétiques et environnementales renforcées. La loi de transition énergétique a complété cette mesure et autorise à présent les collectivités à préciser les énergies renouvelables et la part minimale de production affectée à celle-ci.

La troisième de ces évolutions concerne la **possibilité de déroger aux règles d'urbanisme**. Certaines dispositions du règlement d'urbanisme constituent en effet un frein à des travaux d'isolation par l'extérieur, de surélévation des bâtiments ou de pose de dispositifs de protection solaire. Ainsi, des travaux d'isolation par l'extérieur soumis à déclaration préalable ou à permis de construire, pouvaient être refusés par le maire en raison du non-respect des exigences du règlement d'urbanisme en matière d'aspect extérieur. Afin de répondre à ce problème, la loi de transition énergétique autorise le maire à déroger aux règles d'urbanisme **dans le cadre d'une demande de permis de construire ou de dépôt de déclaration préalable**. Trois procédés

peuvent faire l'objet **d'une dérogation aux règles relatives à l'emprise au sol, à la hauteur, à l'implantation et à l'aspect extérieur des constructions** :

- l'isolation par l'extérieur ;
- l'isolation par surélévation des bâtiments existants ;
- l'installation de dispositifs de protection solaire en saillie des façades .

Un décret en conseil d'État devrait fixer dans quelles limites les dérogations sont possibles.

■ 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 L1214-1 à L1214-4 du code des transports, le PDU précise les principes régissant le transport des personnes et des marchandises, la circulation, et le stationnement. Le PDU porte sur le territoire de compétence de l'Autorité organisatrice de la mobilité (AOM), collectivité publique qui se voit confier la mission de définir la politique de desserte et la politique tarifaire des transports.

L'article 66 de la loi de transition énergétique renforce l'évaluation des PDU en termes de qualité de l'air. Ainsi, le PDU en cours d'élaboration ou de révision doit désormais évaluer **les émissions de gaz à effet de serre et polluants atmosphériques** générées par les déplacements à l'intérieur du périmètre de transport urbain. La même évaluation s'applique aux PLUi valant PDU, lors de son élaboration, et lors de l'analyse des résultats prévue tous les 9 ans. L'obligation d'évaluation portait initialement sur les émissions de dioxyde de carbone, dans le cadre d'un bilan effectué cinq ans après l'approbation du PDU.

■ Des modifications dans l'élaboration et l'ordonnancement juridique des PPA

Le **Plan de protection de l'atmosphère (PPA)** est un document décrivant les actions permettant de remettre les concentrations en polluants atmosphériques à un niveau inférieur à certaines valeurs limites.

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 (plans de déplacement urbains), et au PLUi (plans local d'urbanisme intercommunale)³ 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.

3 Des évolutions concernant l'articulation entre documents de planification

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

Les documents de planification et d'urbanisme s'élaborent dans un environnement institutionnel les contraignant à intégrer les dispositions de documents de portée supérieure. Les relations juridiques entre documents peuvent être de deux types :

- **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.

Au-delà de ces liens qui sont de type juridique, on notera l'existence d'un autre lien : **le document de référence**. Propres au SCoT, il s'agit de documents de planification pouvant être intégrés dans la réflexion, sans pour autant relever des liens juridiques précités.

3.2 Des liens juridiques en évolution suite à la loi de transition énergétique

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. Page suivante, le lecteur trouvera un schéma illustrant **les liens juridiques existant entre les documents de planification**, suite à la loi de transition énergétique et à la loi NOTRe. 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. À noter sur ce schéma les doubles liens de compatibilité entre le SRADDET, le SCoT, le PCAET et le PDU (rapport de prise en compte avec les objectifs du SRADDET et de compatibilité avec les règles générales du fascicule du SRADDET).

3 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.

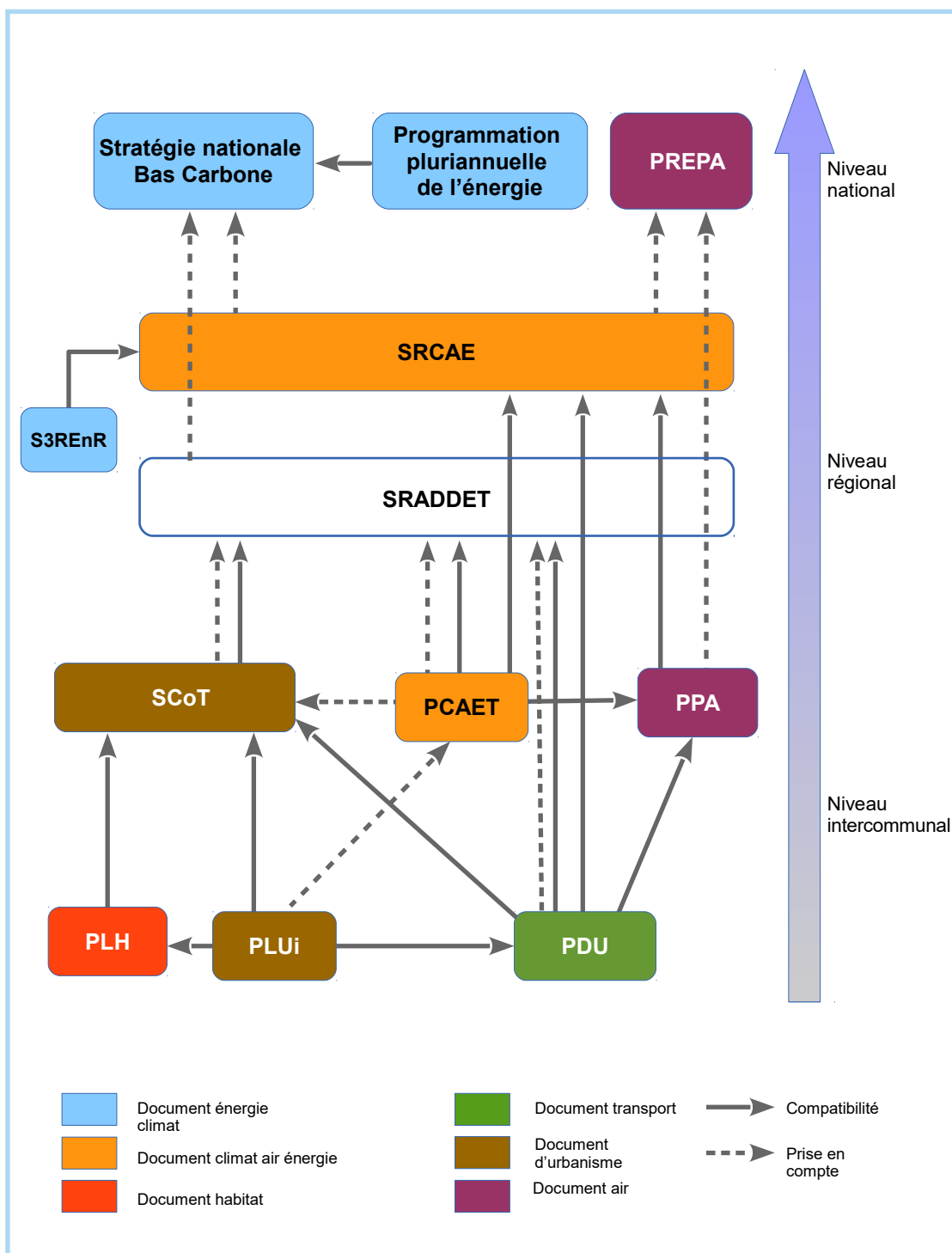


Schéma de l'articulation entre les différents documents de planification ayant un impact sur les enjeux énergie-climat. La pointe de la flèche désigne le document devant être pris en compte ou avec lequel il doit être compatible. Par exemple, il faut lire ici : le PCAET prend en compte le SCoT, ou bien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

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

L'article 173 de la loi de transition énergétique 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).

4 Une modification du paysage institutionnel impactante pour l'État et les collectivités locales

Avec ses 215 articles, la loi de transition énergétique comporte de nombreuses dispositions impactantes pour l'État et les collectivités locales : déploiement des plateformes territoriales de l'efficacité énergétique, compétence réseau de chaleur, schéma directeur énergie, etc. Ces modifications sont récapitulées dans cette partie.

4.1 Un rôle renforcé pour la région

Avec l'article 188 de la loi de Transition énergétique, la région est reconnue comme **l'échelon** pour coordonner les études, diffuser l'information et promouvoir les actions en matière d'efficacité énergétique. Elle aura à favoriser le déploiement **des plateformes territoriales de l'efficacité énergétique dans les EPCI**. L'article 188 précise aussi que la région aura à construire une offre de formation adaptée en matière de transition énergétique. Enfin, la région devra élaborer, conjointement avec l'État, **le schéma régional biomasse**, document de planification de la biomasse énergie.

4.2 De nouvelles missions pour les communes et les intercommunalités

■ La compétence réseau de chaleur

L'article 194 de la loi de transition énergétique consacre l'existence d'**une nouvelle compétence pour les communes, en matière de création et d'exploitation des réseaux publics de chaleur et de froid**. Il est aussi précisé **cette compétence peut être transférée par la commune à l'intercommunalité à laquelle elle appartient**.

■ L'intercommunalité de plus de 20 000 habitants comme échelon privilégié pour les PCAET

Les EPCI à fiscalité propre **de plus de 20 000 habitants sont dans l'obligation de réaliser un PCAET**. La loi de transition énergétique met fin à

l'obligation pour les régions et les départements de réaliser un plan climat. L'objectif est donc bien de faire de l'EPCI de plus de 20 000 habitants l'échelon privilégié pour les PCAET, tout en évitant d'éventuels doublons ou des difficultés d'articulations avec des plans climats d'un département ou d'une région.

4.3 Des nouvelles missions pour les services déconcentrés

Pour les services régionaux des DREAL, de nouvelles missions sont à prévoir :

- l'État élabore conjointement avec la région le schéma régional biomasse ;
- le programme régional de l'efficacité énergétique, nouveau document contenu dans le SRCAE, sera soumis à l'approbation de l'État.

Pour les services départementaux des DDT, des évolutions sont possibles concernant les limites géographiques des EPCI. Avec la loi NOTRe, le seuil minimal de constitution d'un EPCI est relevé à 15 000 habitants, avec des adaptations pour les zones peu denses, les zones de montagne, les EPCI récemment fusionnés et les zones insulaires. **Les DDT seront donc potentiellement confrontés à des EPCI aux périmètres géographiques modifiés**.

Enfin, les DDT auront, dans le cadre de leurs missions d'accompagnement ou d'avis, **de nouvelles thématiques à porter**, pour les PCAET comprenant un volet qualité de l'air, mobilité décarbonée, éclairage public, ou bien encore schéma directeur des réseaux de chaleur ou de froid.

5 Exemple d'outil pour faciliter l'articulation entre échelon régional et échelon local

La politique énergie-climat, met en jeu des documents de planification, à différents échelons géographiques : nationaux, régionaux, locaux. Toute la difficulté est de parvenir à une **cohérence d'ensemble**, entre les démarches menées au niveau local et les objectifs nationaux et régionaux.

Dans cette optique, les Régions et les DREAL ont pu développer des **outils**, en vue de faciliter l'appropriation par les collectivités territoriales des orientations et des objectifs de ces schémas.

Ces outils consistent en des tableaux, des fiches ou bien encore des documents méthodologiques aidant à l'élaboration des diagnostics territoriaux et à la définition d'objectifs adaptés aux territoires.

À titre illustratif, on peut citer ici le cas de la **région Aquitaine**. Celle-ci a confié au bureau d'études Énergies Demain la réalisation d'un exercice de déclinaisons des objectifs de son SRCAE au niveau territorial : EPCI, territoire de SCoT, département, Pays et PNR. Le travail s'est concrétisé par la réalisation de fiches destinées aux territoires.

Chacune de ces fiches précise :

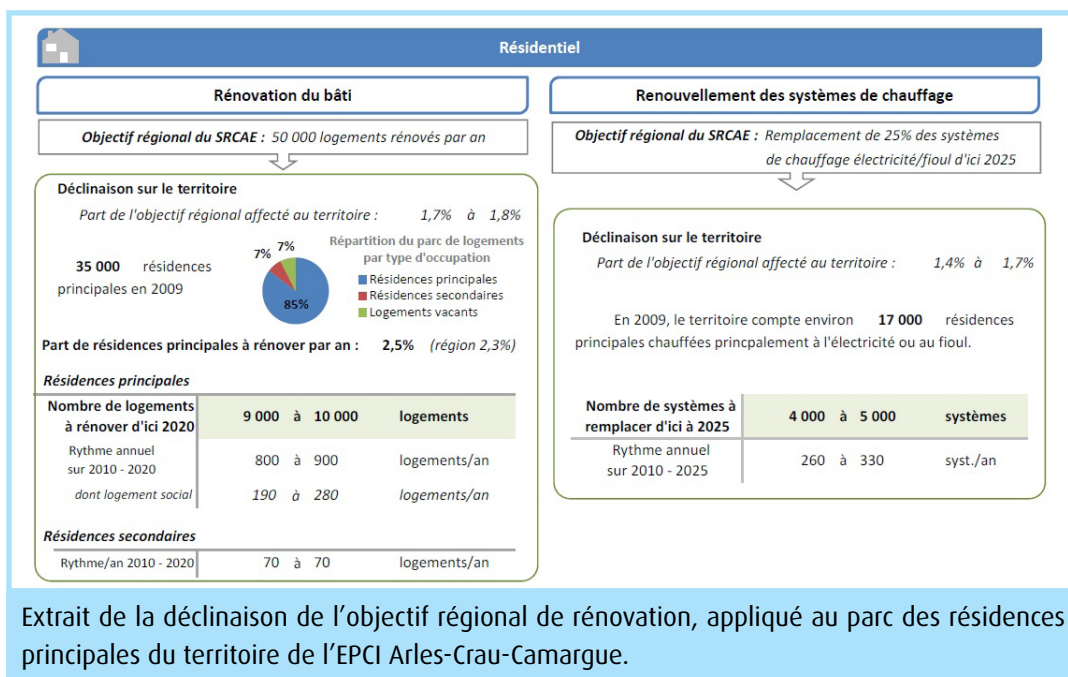
- les données générales sur le territoire : population, superficie, emplois, densité ;
- le profil énergie-climat : consommation d'énergie, facture énergétique, émissions de GES ;
- la déclinaison des objectifs régionaux du SRCAE

à l'échelle du territoire. Celle-ci se fait à partir d'**une clé de répartition**, indicateur permettant de décliner l'objectif régional. Ainsi, l'objectif de rénovation des logements du territoire est calculé à partir de l'objectif régional du nombre de logements à rénover, au prorata du nombre de résidences principales du territoire.

La figure ci-dessous présente une extraction d'une des fiches produites dans le cadre de cette territorialisation.

Ce type d'outil constitue **une aide** dans le dialogue entre les maîtres d'ouvrages du SRCAE et les territoires. Les résultats des objectifs chiffrés territorialisés peuvent ainsi être utilisés par les territoires pour faire converger leur stratégie avec celle de la région. Les services de l'État peuvent s'en servir dans le cadre de leurs avis sur les documents de planification.

Les résultats de ce type d'outil sont cependant à prendre avec **une certaine prudence**. Le chiffre de production d'énergie renouvelable ne saurait se substituer à des études de potentiels locales, tenant compte des spécificités environnementales et énergétiques du territoire. L'objectif de déclinaison des objectifs de rénovation des résidences principales paraît peu adapté à des territoires touristiques comprenant une forte proportion de résidences secondaires.

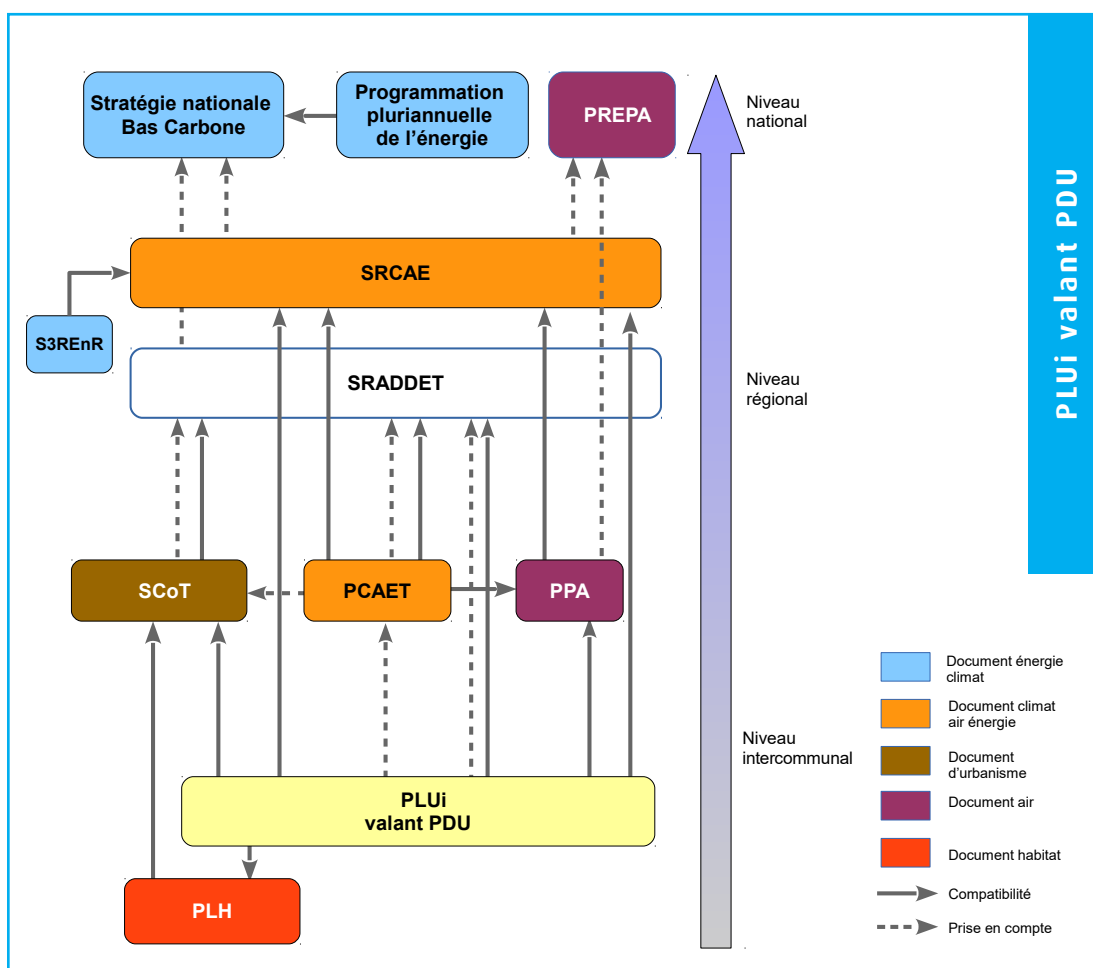


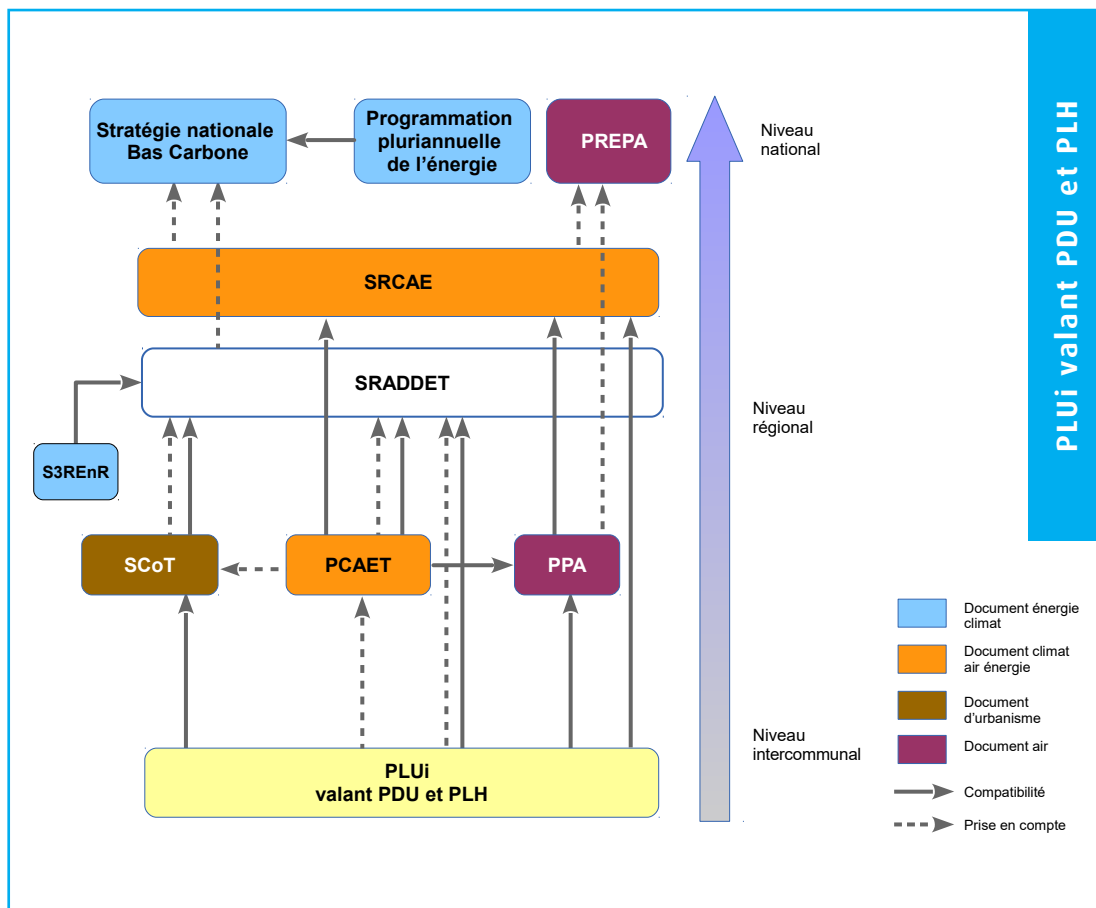
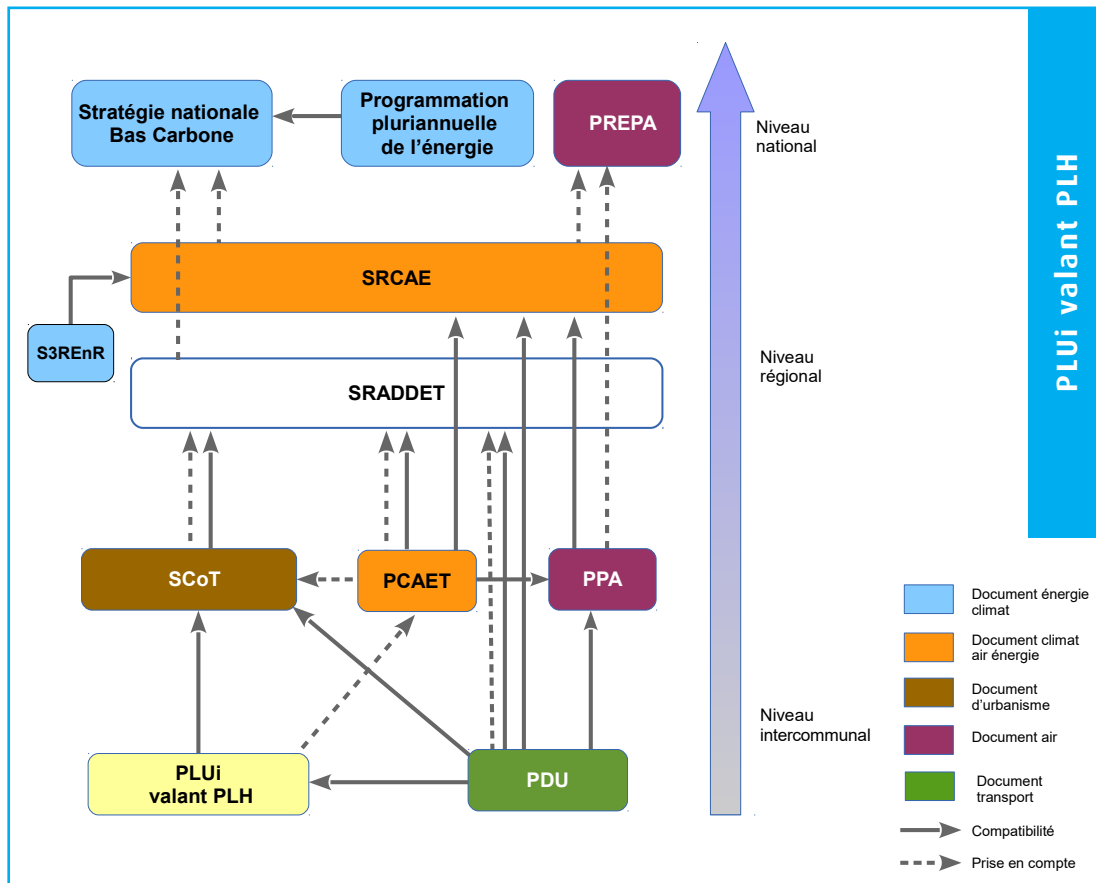
6 Conclusion

La loi de transition énergétique conduit à **une modification de la gouvernance des documents de planification**. Au niveau national, elle crée de nouveaux outils de planification portés par l'État : la SNBC, la PPE, la stratégie nationale de valorisation de la biomasse, le PREPA. Au niveau régional et intercommunal, de nombreuses modifications impactent sur le contenu des documents de planification : évolution du contenu du SRCAE, PCET qui deviennent des PCAET, meilleure prise en compte de l'énergie dans les PLUi, évaluation des émissions de GES dans les PDU, etc. La loi de transition énergétique dessine **une nouvelle articulation entre documents de planification**, par ailleurs impactée par la loi NOTRe. Au final ce sont autant d'évolutions que doivent prendre en compte les services déconcentrés de l'État et les collectivités locales.

ANNEXE

Schémas d'articulation entre les différents documents de planification





Définitions utilisées dans cette fiche

Cogénération : Production simultanée d'énergie électrique et de chaleur dans une installation unique à partir du même combustible.

Gaz à effet de serre (GES) : gaz qui absorbe le rayonnement infrarouge émis par la surface terrestre et dont l'augmentation de la concentration dans l'atmosphère est responsable du réchauffement climatique. Les principaux GES sont la vapeur d'eau (H₂O), le dioxyde de carbone (CO₂), le méthane (CH₄), le protoxyde d'azote (N₂O), les gaz fluorés.

Énergie fossile : énergie produite à partir de la décomposition de matières organiques riches en carbone, et ayant permis la constitution sur plusieurs millions d'années du pétrole, du gaz, et du charbon. L'ensemble des énergies fossiles constituent un stock d'énergie disponible en quantité limitée, dont les réserves s'épuisent au fur et à mesure qu'on les utilise.

Énergie renouvelable : énergie provenant de ressources qui se renouvellent en permanence. Cela comprend l'énergie éolienne, solaire, géothermique, hydraulique. L'énergie issue de la biomasse (déchets et résidus de l'agriculture, bois énergie, fraction organique des déchets industriels et ménagers) peut être considérée comme une énergie renouvelable, dès lors que son utilisation est compensée par un accroissement équivalent de matière organique.

EPCI : acronyme pour Établissement Public de Coopération Intercommunale. L'EPCI est une structure administrative regroupant des communes ayant choisi de développer des projets en commun. Il existe deux catégories d'EPCI :

- les EPCI à fiscalité propre comprenant les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles ;
- les EPCI sans fiscalité propre correspondant aux syndicats communaux et aux syndicats mixtes.

Pôle d'équilibre territorial et rural : crée par la loi MAPTAM, le pôle d'équilibre territorial et rural est un établissement public constitué par accord entre plusieurs EPCI à fiscalité propre, au sein d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave correspondant à un bassin de vie ou de population. Un EPCI à fiscalité propre ne peut appartenir à plus d'un pôle d'équilibre territorial et rural.

Pour aller plus loin

- Le site des PCET de l'Ademe met à disposition des informations utiles sur les plans climats : <http://www.territoires-climat.ademe.fr/>
- La SNBC, document complet : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/SNBC_Strategie_Nationale_Bas_Carbone_France_2015.pdf
- La SNBC, résumé pour décideurs : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/SNBC_resume_pour_decideurs_VFClean-1_DICOM-V2.pdf
- La SNBC, décret du 18 novembre 2015 relatif au budgets carbone : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/DEV1519707D_Decret_budgets_carbone_strategie_nationale_bas_carbone.pdf
- La PPE : document complet, différents volets de la PPE, synthèse et décret sur les budgets carbone : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Programmation-pluriannuelle-de-l-48569.html>
- Les fiches territoriales de déclinaison du SRCAE PACA sont téléchargeables gratuitement, depuis le site de l'Observatoire Régional de l'Énergie, du Climat et de l'Air de PACA : <http://oreca.regionpaca.fr/schema-regional-climat-air-energie/territorialisation-du-srcae.html>
- Guide d'accompagnement à destination des collectivités : http://srcae.rhonealpes.fr/static/%-3Cunbound%20method%20CMSPlugin.get_media_path%3E/a40f3bfb75579fbabe2d95c5c774d4066603e6e0/2012-10-29_SRCAE-RA-Guide-PCET-d_cembre2011_v2.8-ED-1-2.pdf
- Cycle de conférences sur la gouvernance de la transition énergétique organisé par le PUCA (plan urbanisme construction architecture) : <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/quelles-gouvernances-locales-de-la-transition-a225.html>
- Lien vers la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000031044385&categorieLien=id>

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

Contributeurs

Géraldine Bur, Julie Espinas, Nathalie Fürst, Philippe Jary (Cerema).

Relecteurs

- pour le Cerema : Roland Cotte, Patrice Morandas
- pour la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes : Evelyne Bernard

Contacts

philippe.jary@cerema.fr

ESI.DTectV@cerema.fr

© 2016 - Cerema
La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.

Collection
Références

ISSN :2276-0164
2016/58

Boutique en ligne: catalogue.territoires-ville.cerema.fr

La collection « Références » du Cerema

Cette collection regroupe l'ensemble des documents de référence portant sur l'état de l'art dans les domaines d'expertise du Cerema (recommandations méthodologiques, règles techniques, savoirs-faire...), dans une version stabilisée et validée. Destinée à un public de généralistes et de spécialistes, sa rédaction pédagogique et concrète facilite l'appropriation et l'application des recommandations par le professionnel en situation opérationnelle.

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