

## Compte-rendu de l'atelier Booster n°1 du 13 octobre 2020

### Expérimentation Planification Bas Carbone

#### Séquence 2 : « Sensibilisation à la transition Bas Carbone dans les PLU(i)/SCoT : quels problèmes, quelles solutions ? »

Rédaction : Laetitia Boithias, Florence Bordère 

## 1. Méthode de travail collectif : cheminer depuis les problèmes vers les solutions

Les participants, par groupes de 4 à 5 personnes, travaillent à partir d'une situation concrète insatisfaisante d'une personne du groupe en matière de sensibilisation à la transition dans le PLUi / SCoT (visant élus et techniciens).

**L'objectif est de construire collectivement des solutions, en passant par 4 étapes distinctes :**

- 1/ les faits
- 2/ les problèmes
- 3/ les explications – causes
- 4/ les solutions

Le groupe doit ainsi résoudre le problème en utilisant ses propres ressources.

Cette méthode de travail en groupe permet de décortiquer un problème en profondeur et d'aboutir à des solutions auxquelles on n'avait pas pensé précédemment tout seul ; elle permet plus précisément de :

- confronter les représentations, les points de vue, mais aussi faire dialoguer les vécus professionnels
- se dégager plus facilement de sa subjectivité, de ses réflexes routiniers, décaler sa grille de lecture, mettre des mots sur les tabous, rationaliser l'analyse et sortir de l'émotif face à une situation insatisfaisante
- analyser la situation sous d'autres angles et ainsi enrichir l'analyse en conjuguant des compétences différentes
- envisager qu'il y a plusieurs sources de problèmes
- stimuler la créativité dans la recherche de solutions

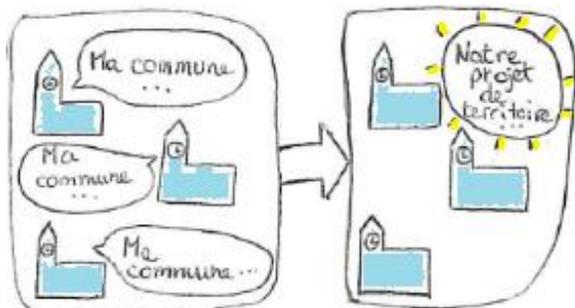


## 2. Résultats : 4 problèmes, de multiples solutions



## PLU –I : Comment fédérer les visions communales en une vision de territoire porteuse de transition ?

D'une **situation** difficile vécue...



... émergent plusieurs **problèmes** qui s'expliquent par de multiples **causes**...

... permettant d'identifier des **solutions** opérationnelles...

Dans ce **territoire de montagne**, l'intercommunalité a été créée en 2017 avec comme perspective de porter un unique projet de territoire en vue d'un PLUi. Mais chacune des 50 communes joue pour elle-même, formant un véritable **puzzle de projets de territoire**. Il n'y a pas de SCoT. Néanmoins le territoire dispose de plusieurs atouts, notamment l'exportation d'électricité hydraulique.

Aujourd'hui la « vision du territoire » et le portage politique de la transition **ne se font pas à l'échelle intercommunale** : jusqu'à présent le « projet de territoire » a simplement additionné les projets communaux et on entend souvent : « *Mon territoire c'est ma commune* ».

Par exemple, il n'y a **pas de mutualisation** des projets d'énergies renouvelables, ce qui réduit leur efficacité. Qui doit commencer cette dynamique de mutualisation ?

De plus, le territoire de **l'intercommunalité ne correspond pas à l'ensemble du bassin de vie**.

La géographie de montagne et l'autonomie politique historique ajoutées à un faible renouvellement des élus expliquent la persistance de « **l'esprit de clocher** ». De plus, avant la communauté de communes, il y avait peu de supports techniques pour aider à construire une vision intercommunale et aujourd'hui l'intercommunalité dispose encore de **peu d'ingénierie** alors qu'il y a des besoins, en particulier en matière de sensibilisation commune.

De premières solutions consistent à **renforcer une culture commune** en organisant un **tour de la communauté de communes avec les élus** en mutualisant les réflexions et projets d'énergies renouvelables ou encore en créant **une école à l'échelle du bassin de vie**.

D'autre part, la baisse des finances du territoire est aussi un levier pour davantage de coopérer à l'échelle intercommunale avec et **mutualiser les fonds**.

Il apparaît que la prise de conscience d'un **problème commun causé par le changement climatique** pourrait fédérer les communes : **la baisse du débit d'eau et la baisse de l'enneigement pour l'activité ski**. En effet les stations sont un moteur économique majeur du territoire. Finalement le leadership de l'intercommunalité peut s'appuyer sur les secteurs communs : le thermalisme, le ski, les énergies renouvelables, le pastoralisme. La prise de compétence PLUi et la vitalité technique qui en découle avec de l'ingénierie dédiée peut accompagner les maires dans la création d'une « vision de territoire » partagée.

### Ils l'ont fait !

La communauté de communes des Pyrénées Audoises a expérimenté le « comcom' tour » en bus, permettant de fédérer les acteurs du territoire via l'approche paysagère autour de la démarche PLUi : <https://www.cerema.fr/fr/actualites/rassembler-autour-du-plui-comcom-tour-pyrenees-audoises>



## Comment faciliter l'appropriation et la mise en œuvre du coefficient de biotope par les aménageurs et promoteurs de mon territoire ?

D'une **situation** difficile vécue...



Dans ce territoire, les aménageurs et les promoteurs ont du mal à **s'approprier le coefficient de biotope**. De ce fait, les orientations du document d'urbanisme sont mal retranscrites dans les projets réalisés.

... émergent plusieurs **problèmes** qui s'expliquent par de multiples **causes**...

On peut identifier 3 problèmes issus de cette situation :

1) Les aménageurs et promoteurs pensent que le coefficient de biotope a un **impact négatif sur l'équilibre économique** de l'opération. Il est perçu comme une contrainte qui ajoute des coûts supplémentaires aux aménageurs et aux promoteurs et non comme une plus-value. En l'absence de mise à jour de la perception des attentes des habitants, l'émergence **d'un nouveau désir de nature, de fraîcheur en été est peu pris en compte par les promoteurs et aménageurs**.

2) **L'application est difficile sur le terrain** (mise en œuvre opérationnelle). Il y a une **méconnaissance du fonctionnement de l'outil** notamment parce qu'il y a peu de retour d'expérience d'aménageurs ayant valorisé le coefficient de biotope.

3) Les enjeux territoriaux de l'application d'un coefficient de biotope sont **mal communiqués** par les porteurs du projet de territoire. De manière générale, **les aménageurs et promoteurs sont peu sensibilisés aux enjeux climatiques et ne connaissent pas les bénéfices du coefficient de biotope** (bien-être, biodiversité, rafraîchissement, etc.). Localement, il y a peu d'occasions pour partager les points de vue entre élus et aménageurs sur le projet de territoire, ainsi la retranscription des objectifs qu'il porte n'a pas lieu.

... permettant d'identifier des **solutions** opérationnelles...

De premières solutions visent à améliorer **la connaissance de l'outil (coefficient de biotope)** et le suivi de son application :

- organiser des **journées de retours d'expérience** (par exemple avec le réseau national des aménageurs) ou des **balades urbaines** pour visiter des opérations intégrant un coefficient de biotope remarquable
- organiser un **suivi de l'application du coefficient de biotope** sur les opérations d'aménagement

D'autres solutions permettent de **sensibiliser les aménageurs et promoteurs aux enjeux du changement climatique** et de **recueillir les attentes des habitants** :

- **s'appuyer sur le PCAET** comme document cadre pour expliciter les objectifs de limitation de l'imperméabilisation, de qualité de vie auxquels répond le coefficient de biotope
- créer **des plaquettes de présentation du projet de territoire** et du coefficient de biotope de surface avec l'appui des services de communication, des acteurs associatifs et des réseaux de professionnels pour diffuser l'information dans le territoire
- réaliser des **sondages locaux des attentes et des perceptions des habitants** via les maisons de quartiers ou à l'occasion des temps forts de la vie locale

Enfin, **une incitation pour les promoteurs et aménageurs** à valoriser le coefficient de biotope avec la création, dans le règlement du PLU, d'un **bonus de constructibilité** : quand un aménageur/promoteur dépasse le coefficient de biotope minimum fixé par la règle, il peut par exemple construire plus haut que ce qui était initialement prévu dans la règle.

### Ils l'ont fait !

Le Grand Chambéry a réalisé une fiche pédagogique pour accompagner son PLUi-HD (fiche 4) : <https://www.grandchambery.fr/2823-fiches-pedagogiques-du-plui-hd-et-attestation.htm>

Autres ressources :

Fiche outil N°11 ADEME « Le Coefficient de Biotope par surface » dans [le cahier technique de l'AEU2 N°4](#) « Ecosystèmes dans les territoires »  
[Fiche du club PLUi, n°8 TVB](#) Coefficient de Biotope par Surface



## Comment le choix du vocabulaire peut-il contribuer à la sensibilisation des élus à la transition sur mon territoire ?

D'une **situation** difficile vécue...



Dans ce territoire, lors des échanges pour l'élaboration du document d'urbanisme (réunions techniques et conseils communautaires), les **termes utilisés pour parler de transition** sont nombreux et se superposent. Par exemple : transition énergie- climat, planification bas carbone, mobilités douces, résilience, transition écologique, bilan carbone, gaz à effet de serre, autosolisme... Ce vocabulaire et les concepts qu'il reflète sont **trop techniques pour les élus** qui décrochent de la discussion et incriminent son effet de mode et sa connotation «écologiste».

... émergent plusieurs **problèmes** qui s'expliquent par de multiples **causes**...

L'usage de ce vocabulaire exclut les élus des échanges sur la transition :

- du côté des techniciens, il rend difficiles le partage des idées et l'arbitrage des élus.
- du côté des élus, il rend difficiles la compréhension et le positionnement politique.

Cette adhésion difficile relève d'une part de la **complexité de la terminologie scientifique** pour certains élus et de la **persistance d'un « esprit de clocher »** rendant complexe le travail sur des sujets transversaux avec des élus qui **s'intéressent davantage aux sujets orientés sur les dimensions économiques**.

Elle relève aussi de la **grande taille des instances** intercommunales qui rend le cadre de discussion plus rigide entre les nombreux élus et techniciens par ailleurs sur-sollicités dans le timing de la planification.

D'autre part, l'objet de la planification bas carbone est difficile à appréhender. Il y a un **conflit de générations entre deux modèles de développement** : le développement économique (richesse) versus la maîtrise des ressources (frugalité), et un scepticisme des élus face à l'utopie des nouveaux modèles. Cette rupture de modèle créé un **sentiment d'insécurité** chez les élus car ils n'ont pas de maîtrise sur le futur modèle (inconnu).

... permettant d'identifier des **solutions** opérationnelles...

Les solutions trouvées portent sur l'ajout **d'un temps spécifique à la création d'une culture commune** autour des enjeux de transition bas carbone et sur la nature des discours. Il s'agit de :

- Prévoir une séquence de travail pour se mettre d'accord sur les termes et les figer afin de laisser du temps de maturation aux élus pour intégrer les concepts et assurer la cohérence des termes entre élus, techniciens et partenaires.
- Mais aussi d'arrêter les discours moralisateurs pour dépasser les conflits de génération et le scepticisme des élus.
- Parler transition bas carbone en termes d'impacts économiques et d'emplois

### Ils l'ont fait !

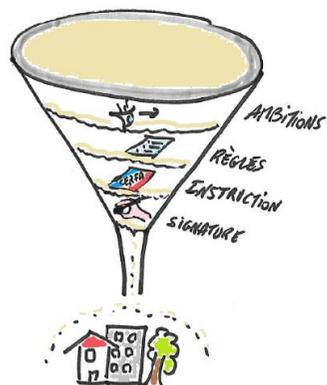
**A Loos-en-Gohelle**, le maire, Jean-François Caron, indique sa méthode pour « répondre aux besoins des habitants, partir des enjeux des gens. [...] Si on demande aux gens de venir discuter du réchauffement climatique en réunion publique, on sera peu nombreux, [...] ; a contrario si on invite les gens à parler des bouchons pour aller à l'école, là on peut construire un plan d'écomobilité, à partir de leurs besoins. » (Rencontre de clôture de l'année du Collège des Transitions Sociétales, 25 juin 2020)

**La transition écologique, ça rapporte combien ?** Les territoires d'Anney-Chambéry-Bauges ont choisi de démontrer l'impact économique positif en termes de créations d'emploi généré par leur stratégie de transition écologique d'ici à 2050 avec l'outil TETE : <https://territoires-emplois.org/> ; <http://www.territoires-energie-positive.fr/accompagner/la-transition-energetique-territoriale-combien-ca-rapporte-compte-rendu-d-atelier>

Pour l'élue de la commune de Malaunay (76) **c'est en défrichant** « [l'ensemble des domaines de la transition énergétique et écologique] « que l'on peut **embarquer les autres élus avec nous demain** » : <https://www.fncaue.com/video-urbanisme-climat-energie-des-elus-locaux-montrent-lexemple/>

## Comment mobiliser les instructeurs pour une mise en œuvre réussie de la transition sur mon territoire ?

D'une **situation** difficile vécue...



Dans ce territoire, il est **difficile de mobiliser les instructeurs sur la durée. Ils ne sont pas présents pendant l'élaboration du document d'urbanisme.** L'autre difficulté est l'incohérence entre la rigidité de l'instruction et la souplesse des élus : les élus signent les permis de construire sans toujours prendre en compte les avis négatifs donnés par les services instructeurs. Ainsi, **les bonnes intentions du document d'urbanisme se perdent avant le passage à l'action.**

... émergent plusieurs **problèmes** qui s'expliquent par de multiples **causes**...

Les instructeurs sont confrontés à plusieurs problèmes :

- 1) **L'interprétation de la règle diffère** selon les instructeurs communaux au sein d'une même intercommunalité. Cela peut poser un problème de cohérence de l'instruction sur l'ensemble du territoire et donc d'égalité de traitement au niveau de l'instruction au sein du territoire. Les **instructeurs sont isolés** et ont peu d'occasion de communication
- 2) Les **instructeurs ne sont pas formés aux enjeux climat/énergie** et ne comprennent pas les objectifs de transition portés par le PLU(i), d'autant plus s'ils ne sont pas soutenus politiquement par leurs élus. Cette incompréhension est renforcée par la rigidité du code de l'urbanisme (manque d'outils) et du formulaire du permis de construire qui ne permettent pas d'apprécier tous les détails.
- 3) D'autre part, les pétitionnaires **manquent de conseils qualitatifs en amont.** Les instructeurs font face à une surcharge de travail et le bureau d'étude qui a élaboré le PLU(i) n'assure pas de « service après-vente » de la règle.

... permettant d'identifier des **solutions** opérationnelles...

De premières solutions sont orientées vers les instructeurs :

- les **associer à l'élaboration** du document d'urbanisme et impulser ainsi un dialogue amont avec les élus et les techniciens
- les comprendre et les **valoriser dans leur rôle d'expert** : en augmentant les temps de communication entre les instructeurs et les services de planification urbaine, en organisant des témoignages et des retours d'expérience entre pairs ou encore en organisant des formations et des visites de cas concrets qualitatifs.

Ces premières solutions **pourraient inciter les élus à ne pas accepter d'entretien avec les pétitionnaires avant l'avis d'instruction**, afin de permettre une instruction « indépendante » de toute pression politique. Par ailleurs, **le cahier des charges des bureaux d'études** pourrait intégrer la nécessité de dialoguer avec les instructeurs, pendant l'élaboration du document voire après son approbation ( « service après-vente » ) .

Enfin, davantage de moyens humains et matériels pourraient être mobilisés en s'appuyant sur **des relais du territoire pour le conseil amont** : espaces info énergie, experts, CAUE...

Pour aller plus loin, une réflexion peut être menée à l'échelle nationale sur la règle en elle-même : utiliser des **labels pour réduire le niveau de l'analyse technique** des projets pour l'instructeur (par exemple, le pétitionnaire certifié du label E+/C-, limitant le temps d'instruction).

### Ils l'ont fait !

La communauté de communes de Rhône Crussol prévoit un questionnaire pour recueillir l'avis des instructeurs, des secrétaires de mairie et des référents urbanisme (dans les petites communes) sur les règles les plus pertinentes par thématique.



## Annexe : mode d'emploi de la méthode d'animation employée dans la séquence

### Inspirée de l'« entraînement mental »

La méthode d'entraînement mental, à l'origine créée par la Résistance Française pendant la seconde guerre mondiale pour favoriser la rationalisation des problèmes « en prenant conscience des aspects affectifs, des stéréotypes et des interprétations hâtives, des projections idéologiques plus ou moins dogmatiques et des réflexes routiniers »<sup>1</sup>, s'est diffusée depuis par l'éducation populaire.

#### Déroulement de l'animation :

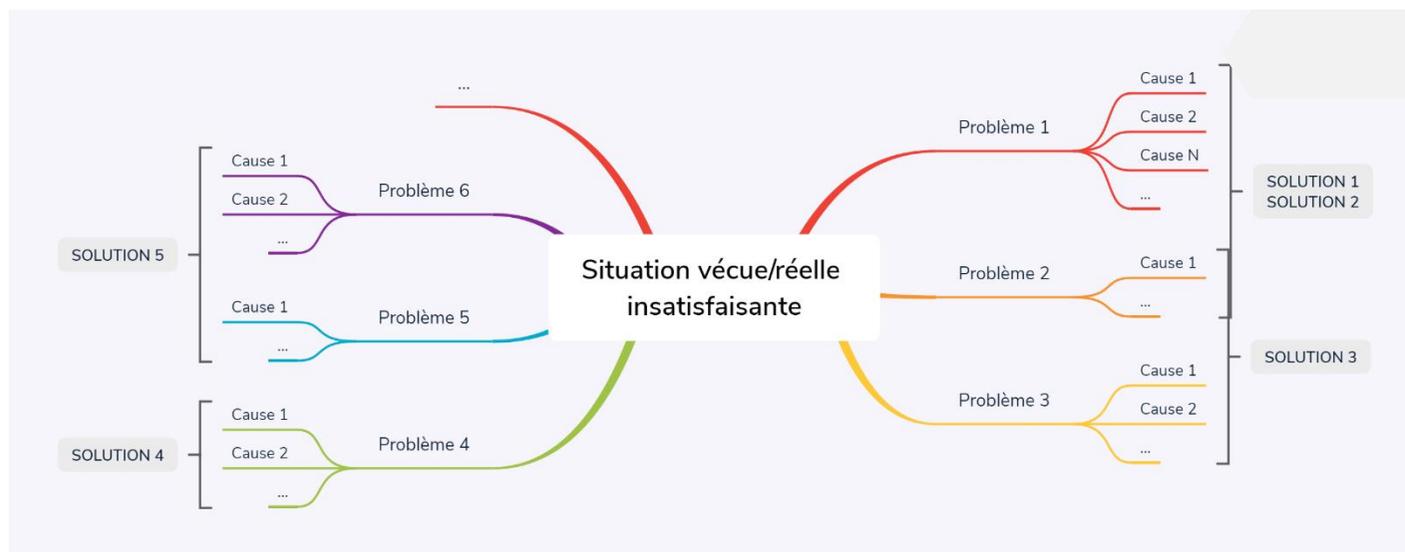
Il s'agit de partir d'une situation concrète insatisfaisante d'une personne du groupe pour construire collectivement des solutions, en passant par 4 étapes distinctes. Chaque groupe est composé de 4 à 6 personnes et suit les consignes suivantes :

- 5' pour choisir la situation et le scribe
- 10' pour travailler sur **les faits** : de quoi s'agit-il ?
- 15' pour travailler sur **le problème** : quels sont les problèmes ? En quoi ya-t-il des problèmes ? Lister ce que l'on voit du problème, élargir sa pensée au point de vue d'autres acteurs aux positions différentes, identifier les éventuels problèmes cachés
- 15' pour travailler sur **les explications / causes** : pourquoi est-ce ainsi ? Comprendre les causes et les distinguer des conséquences ; expliquer en quoi cela nous touche.
- 15' pour travailler sur **les solutions** : que faire ? Lister des solutions possibles : en fonction des valeurs et des principes (choix éthique), des moyens dont on dispose (choix technique), des rapports de force (choix politique), compte-tenu du probable, du possible, du souhaitable.

#### Point de vigilance :

On distinguera rigoureusement les quatre phases : ne pas parler des causes pendant la description des faits, ne pas partir tout de suite sur les solutions.

Habituellement, cette animation dure au moins deux heures. Pour l'atelier, elle a été volontairement accélérée.



<sup>1</sup> Retrouvez les détails de la méthode d'entraînement mental au lien suivant : [http://www.occe.coop/~ad26/IMG/pdf/L\\_entrainement\\_mental.pdf](http://www.occe.coop/~ad26/IMG/pdf/L_entrainement_mental.pdf)

