



Direction de l'Urbanisme
Service de l'Innovation, de la Stratégie et de l'Urbanisme réglementaire

2019 DU 92 PLU de Paris - Lancement de l'élaboration d'une Orientation d'Aménagement et de Programmation pour le climat.

PROJET DE DELIBERATION

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Nous sommes entrés dans une période cruciale pour l'avenir de notre planète. Et si les COP successives ont eu le mérite de mettre en évidence l'impact significatif des activités humaines sur notre environnement, et en particulier sur le climat, beaucoup reste encore à faire pour qu'il soit préservé pour les générations futures. Des engagements sont toutefois souscrits. Il est urgent qu'ils se réalisent.

Paris a réalisé des progrès très importants dans la préservation de l'environnement, et engrange des résultats notables, en particulier sur la réduction des émissions de carbone. Elle fait aujourd'hui figure d'exemple pour ses engagements ambitieux et son action volontariste en la matière. Il lui échoit, en conséquence, une responsabilité toute particulière dans la lutte qui s'impose contre le changement climatique dans la plupart des grandes villes du globe.

Les enjeux environnementaux et solidaires sont au cœur des politiques publiques parisiennes. La stratégie de résilience, adoptée en septembre 2017, vise à mieux préparer la ville et ses habitants aux chocs et stress majeurs du présent et du futur (inondations, pollution de l'air, inégalités...). Le Plan Climat Air Energie (PCAET) adopté à l'unanimité à l'issue d'une large concertation en mars 2018, porte l'ambition forte de faire de Paris une ville neutre en carbone d'ici 2050, et présentant notamment une consommation d'énergies intégralement renouvelables.

Nous avons devant nous à cet effet à réaliser un effort sans précédent puisqu'il s'agit de diviser par deux les consommations énergétiques et atteindre 100% d'énergies renouvelables à cette échéance. Dans le domaine de l'urbanisme, le PCAET traduit cette ambition parisienne à travers plusieurs objectifs, portant en priorité sur les bâtiments. Pour les atteindre, il prévoit notamment de « renforcer le Plan Local d'Urbanisme (PLU) à travers l'étude, dès 2020, d'une Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) sur la thématique énergie-climat », c'est-à-dire l'élaboration d'un nouvel outil du PLU à dimension réglementaire.

Elle viendra, en particulier, donner une vigueur nouvelle au guide d'application des dispositions environnementales du PLU qui est venu utilement accompagner les pétitionnaires, professionnels ou particuliers, dans la compréhension des dispositions prises dans le document d'urbanisme en faveur de la performance énergétique et environnementale des constructions.

Les efforts à réaliser dans le domaine de la construction et du bâtiment sont considérables puisque ce domaine reste l'un des plus émetteurs au sein du bilan carbone de Paris. L'industrie de l'immobilier doit encore effectuer une transition majeure en suivant trois principes : conserver, réemployer et biosourcer.

La production majeure de déchets de chantier, l'utilisation de ciment dont le bilan carbone n'est plus soutenable, ou encore les transports requis pour les matériaux lointains ne sont pas compatibles avec les objectifs fixés par la COP21. Paris se doit d'être à l'avant-garde de cette transition.

1. Principales dispositions du PLU en vigueur relatives aux enjeux climatiques.

Le PLU, document stratégique et réglementaire, permet de favoriser les pratiques constructives vertueuses dans le bâtiment. Depuis les lois Grenelle, l'article 15 du règlement du PLU fixe les obligations imposées aux constructions, travaux, installations et aménagements en matière de performances énergétiques et environnementales. Ces nouvelles dispositions ont été introduites dans le PLU de Paris à l'occasion de sa modification générale, en cohérence avec les objectifs d'atténuation et d'adaptation visés au plan climat de 2012, en vigueur à la date de son approbation en juillet 2016.

Ainsi, les constructions neuves doivent dorénavant être conçues selon une approche bioclimatique, reposant sur l'analyse des caractéristiques physiques et microclimatiques du futur lieu de construction. Elles doivent également respecter le principe de sobriété, afin de limiter les besoins énergétiques, notamment en chauffage et climatisation, ainsi que le principe d'efficacité énergétique, en ayant recours à des équipements à faible consommation d'énergie. Cela passe notamment par la conception de bâtiments avec une isolation thermique très performante et des systèmes de ventilation adaptés. Sauf impossibilité technique ou contraintes liées à l'insertion urbaine ou d'architecture, tout projet doit comporter des dispositifs d'économie d'énergie et les constructions neuves comprenant une surface de plancher supérieure à 1 500m² doivent intégrer l'installation de dispositifs de production d'énergie renouvelable, tels que des panneaux solaires ou le recours à la géothermie. Ces obligations doivent permettre d'atteindre des objectifs quantitatifs sur la consommation conventionnelle d'énergie primaire (Cep), c'est-à-dire les consommations d'un bouquet d'énergie défini réglementairement et établies à partir d'un scénario conventionnel ; ainsi, les bâtiments tertiaires et résidentiels doivent présenter des Cep inférieures de 20% - au minimum - à celles exigées par la Réglementation Thermique de 2012.

Dans les zones d'aménagement concerté, le PLU prévoit en outre que tout bâtiment doit avoir une Cep maximale de 50 kWh/m²/an.

Les constructions existantes, très largement majoritaires sur le territoire parisien, génèrent des consommations énergétiques importantes. En particulier, les consommations en chauffage et eau chaude sanitaire, qui mobilisent en grande partie des énergies fossiles non renouvelables, impactent significativement le bilan carbone global du territoire. Pour des constructions faisant l'objet de travaux de réhabilitation, de modification ou de surélévation, des travaux d'économie d'énergie sont obligatoires, à travers l'installation de dispositifs comme la mise en place d'une isolation, l'amélioration du mode de chauffage et/ou de ventilation. En particulier, l'isolation des murs pignons, des façades et des toitures est recommandée car elle conditionne fortement la performance thermique des édifices parisiens. Ces travaux pouvant supposer une isolation extérieure partielle ou totale, le PLU prévoit la possibilité d'un dépassement en saillie (jusqu'à 20 cm). La production d'énergie renouvelable doit également être une préoccupation pour les projets de réhabilitation lourde (surface de plancher supérieure à 1 500m²). Des installations telles que des panneaux solaires et tout autre dispositif de production d'énergie renouvelable ou de récupération sont alors également attendus.

Enfin, les enjeux de confort thermique d'été et de résilience aux chocs climatiques – en particulier les épisodes de canicules – se traduisent également par des dispositions réglementaires. Les constructions neuves doivent ainsi être conçues pour permettre un rafraîchissement naturel, en intégrant par exemple la double orientation des logements, et des dispositifs d'occultation des baies. De même pour les bâtiments existants, les travaux soumis à autorisation ne doivent pas conduire à supprimer les caractéristiques constructives du bâti qui assurent naturellement la ventilation des locaux telles que les cours et les cheminées. A l'occasion des travaux sur le clos, il est également demandé de préserver les locaux de l'insolation, prioritairement par l'installation en façade de dispositifs d'occultation tels que

contrevents et persiennes. Enfin, pour l'ensemble des constructions, il est recommandé - et dans certains cas obligatoire - de limiter les effets du rayonnement solaire en installant une végétalisation verticale ainsi qu'en toiture, les surfaces ainsi végétalisées pouvant par ailleurs être prises en compte dans le calcul des surfaces règlementaires au titre de l'article 13. Cette dernière obligation fait en outre partie d'un ensemble de dispositions du PLU, relatives à la protection et au développement d'une végétation régulatrice, qui concourent également aux objectifs d'adaptation climatique.

2. Nouveaux objectifs du PCAET concernant le bâti.

Le PCAET de 2018 s'inscrit dans la continuité du plan climat de 2012, tout en renforçant ses objectifs notamment sur le bâti. Il projette ainsi que tous les bâtiments neufs construits dans Paris seront bas-carbone et à énergie positive. Ainsi, toute nouvelle construction à Paris devrait viser une consommation réglementaire de 50 kWh_{ep}/m²SP/an, les niveaux d'exigences Énergie 3 et Carbone 1 du référentiel Bâtiment à Énergie Positive & Réduction Carbone (E+C-), et viser plus globalement la neutralité énergétique. À cette fin, d'ici 2030, toute nouvelle construction devrait intégrer une part importante d'énergies renouvelables ou de récupération (ENR²) dans son approvisionnement, à hauteur de 60% de ses besoins énergétiques (100% d'ici 2050).

Les constructions existantes sont également au cœur du nouveau Plan Climat, avec l'objectif ambitieux de diminuer leurs consommations de 50% d'ici 2050 et de les convertir à 100% en énergies renouvelables ou de récupération.

Le PCAET intègre également des orientations relatives à l'énergie grise des travaux de constructions neuves ou de rénovation thermique permettant d'atteindre les objectifs cités ci-avant. Les bâtiments devraient ainsi être réalisés avec des matériaux aux cycles de vie les moins émissifs en carbone. En outre, 50% des chantiers devraient viser le « zéro déchet enfoui » en 2030 (100% en 2050).

Enfin, le PCAET intègre des objectifs d'adaptation ou de résilience climatique pour les bâtiments existants et les constructions neuves, avec une augmentation du nombre de bâtiments raccordés au réseau de froid urbain. Pour les projets de rénovations thermiques, il est également préconisé qu'ils intègrent systématiquement un volet relatif au confort d'été.

La Direction de l'Urbanisme, qui assure le pilotage des opérations d'aménagements et des appels à projets urbains innovants, mais aussi plusieurs autres Directions de la Ville pour les projets relatifs aux constructions publiques, ont déjà intégré ces nouveaux objectifs dans leurs documents cadres, qui comportent d'ailleurs parfois des objectifs supplémentaires en matière de performance carbone ou d'adaptation climatique.

3. Cadre juridique et portée d'une OAP thématique sur le climat.

Afin de rendre ces nouveaux objectifs juridiquement contraignants, le PCAET prévoit leur traduction dans le PLU sous la forme d'une OAP. La mise en place de cet outil juridique qui s'impose au pétitionnaire en terme de compatibilité et non de stricte conformité comme les dispositions de l'article 15 auxquelles l'OAP est complémentaire, en complément de l'article 15 du règlement, est motivé par la volonté de garantir le choix des solutions techniques les mieux adaptées en fonction des spécificités et des particularités propres à chacun des projets.

La faisabilité juridique d'une OAP thématique sur la prise en compte des enjeux climatiques a été établie sur le fondement de l'article L101-2 du Code de l'Urbanisme, qui prévoit à son 7^e alinéa que l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs de lutte contre le changement climatique et d'adaptation à ce changement. De plus, les OAP peuvent comprendre des dispositions portant sur la conservation, la mise en valeur ou la requalification des éléments de paysage, quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs qu'elles ont identifiés et localisés pour des motifs d'ordre écologique. Il en est ainsi, par exemple, de l'OAP en faveur de la cohérence écologique introduite en 2016 dans le PLU parisien. D'autres collectivités ont intégré dans une OAP cet enjeu climatique, telles la Ville de Grenoble avec un ensemble d'OAP générales intégrant les thèmes environnementaux, ainsi que la Métropole de Nantes avec une OAP spécifique aux thèmes du climat, de l'air, et de l'énergie.

Pour respecter l'esprit du Code de l'Urbanisme, il conviendra donc de privilégier dans l'OAP climat des objectifs à atteindre en laissant une marge d'adaptation quant aux formes et aux moyens pour y parvenir. Par conséquent, les autorisations d'urbanisme pourront être refusées au motif de l'absence, de l'insuffisance ou de l'inadaptation des dispositions du projet de nature à atteindre les objectifs assignés par l'OAP.

4. Propositions d'une méthode et de grands principes pour l'élaboration de l'OAP Climat.

L'élaboration d'une OAP passe nécessairement par une procédure d'évolution du PLU, dont le lancement pourrait intervenir en 2020. Cette évolution pourrait prendre la forme soit d'une procédure de modification, dans la mesure où l'introduction d'une telle OAP ne conduirait ni à alléger un dispositif de préservation de l'environnement, ni à diminuer une protection du paysage et du patrimoine, ni à changer les orientations définies par le Projet d'Aménagement et de Développement Durable, soit d'une révision du PLU.

Afin d'anticiper ces travaux et de préparer une proposition à cette échéance, les objectifs d'une OAP Climat ont d'ores et déjà été évoquée avec les acteurs de la communauté Aménagement et Immobilier Durable, réunis dans le cadre d'ateliers thématiques de la charte Paris Action Climat. Ce premier échange avec des professionnels de la construction, de la rénovation et de la gestion d'immeubles avait pour but de définir des priorités sur l'élaboration de nouvelles dispositions, mais aussi d'identifier en amont celles susceptibles de générer des difficultés. Ces deux ateliers, co-animés par la Direction de l'Urbanisme, l'Agence Parisienne du Climat et l'Observatoire de l'Immobilier Durable ont réuni différents acteurs de l'immobilier, de l'aménagement, des réseaux urbains et les services de la Ville.

A la suite de ces échanges, il est proposé de retenir les grands principes directeurs suivants :

- Pour les interventions sur les constructions existantes, leur conservation devra être favorisée en alternative à la démolition. La démolition devra apparaître comme dernier ressort ou pour des raisons techniques ou de difficultés à atteindre certains objectifs (plan climat, accessibilité, qualité d'usage des locaux,...). Une faisabilité en réhabilitation devra systématiquement être menée afin d'en étudier la possibilité avant de motiver une démolition.

- Dans tout projet, et en particulier avant toute démolition ou rénovation lourde, il apparaît nécessaire de faire reposer le choix sur une analyse de cycle de vie, qui intègre a minima un bilan carbone pour comparer différentes solutions de conservation et de rénovation, complété par un audit de réemploi des matériaux du bâtiment existant. Le réemploi doit devenir systématique afin de faire émerger une réelle filière et d'éviter la production encore trop importante de déchets issus de la démolition.

- Pour les constructions neuves, qu'il s'agisse de performance énergétique ou plus globalement de bilan carbone, l'OAP pourra s'appuyer sur les évolutions nationales à venir, en particulier l'introduction prévue en 2020 d'une nouvelle réglementation énergétique allant vers des bâtiments à énergie positive. Des dispositions particulières pourraient être élaborées favorisant par exemple l'usage de matériaux présentant certaines caractéristiques, ou encore la démontabilité du second œuvre.

- Pour tout chantier, il est recommandé la promotion des filières locales pour les matériaux qui présentent les meilleurs bilans environnementaux, que ce soit les filières biosourcées (chanvre, paille, bois...), naturelle (terre crue, pierre), de recyclage (carton, tissu, verre, métaux...) ou de réemploi. Une approche globale, type Bâtiment durable Francilien (BDF) pourra également être envisagée. Dans le cas de bâtiments neufs, l'usage de ces matériaux doit devenir la priorité et non l'exception.

- L'enjeu d'adaptation climatique est un corollaire de l'atténuation des émissions de carbone. Il est donc proposé d'orienter les nouvelles dispositions en fonction du diagnostic territorial des îlots de chaleur, et d'agir prioritairement sur la végétalisation du bâti et des espaces libres. Ces dernières devront en outre être articulées avec de nouvelles dispositions en faveur des trames vertes et bleues (notion de pleine terre, désimperméabilisation,...), étudiées par ailleurs dans le cadre du Plan Biodiversité. D'autres orientations pourraient également être élaborées en vue d'inciter à l'utilisation de matériaux de construction à forte inertie, ou encore au recours préférentiel à des systèmes de rafraîchissement qui évitent le rejet de calories dans l'air extérieur.

Il est proposé de mener avec l'APUR une étude de préfiguration de cette OAP, qui comprendra un diagnostic cartographique des enjeux climatiques, ainsi que des propositions d'orientations adaptées au territoire parisien, en détaillant les champs et les modalités d'application géographique ou morphologique et en fixant les résultats à atteindre. Ces propositions seront également examinées à l'aune de leurs impacts technico-économiques sur la construction ainsi que de l'intégration des autres enjeux connexes du développement durable (emploi, santé, sécurité, résilience, biodiversité, etc.).

En parallèle de cette étude, d'autres leviers, complémentaires au PLU, pourront être étudiés, pouvant participer et accélérer la prise en compte des enjeux climatiques dans le bâtiment, comme par exemple des leviers fiscaux.

Elle démarrera au second semestre 2019 et pourra s'appuyer sur une concertation associant élus et professionnels. L'OAP climat devant être intégrée dans le PLU, son calendrier suivra celui de la procédure de modification ou de révision qui sera décidée le cas échéant en 2020, et dont les modalités de concertation sont prévues par le Code de l'urbanisme.

Je vous prie, Mesdames, Messieurs, d'approuver le principe de lancement de l'élaboration de cette Orientation d'Aménagement et de Programmation thématique sur le climat.

La Maire de Paris

2019 DU 92 PLU de Paris - Lancement de l'élaboration d'une Orientation d'Aménagement et de Programmation sur le climat.

Le Conseil de Paris,

Vu le Plan Climat Air Energie Territorial, qui définit des objectifs spécifiques pour les projets d'aménagement et l'ensemble des bâtiments parisiens, qui intègre les enjeux des autres documents municipaux de planification environnementale, et qui prévoit de renforcer le Plan Local d'Urbanisme (PLU) à travers l'étude, dès 2020, d'une Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) sur la thématique énergie-climat ;

Vu l'article 15 du PLU, introduites en juillet 2016 à l'occasion de la modification générale du PLU, qui fixe les obligations imposées aux constructions, travaux, installations et aménagements en matière de performances énergétiques et environnementales en cohérence avec les objectifs d'atténuation et d'adaptation du plan climat de 2012 ;

Vu l'article 13 du PLU, renforcé en juillet 2016 à l'occasion de la modification générale du PLU, qui fixe les obligations imposées en matière de végétalisation des espaces libres et du bâti, concourant aux objectifs de biodiversité, de résilience et d'adaptation climatique ;

Vu l'article L101-2 du Code de l'Urbanisme, qui prévoit à son 7e alinéa que l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs de lutte contre le changement climatique et d'adaptation à ce changement ;

Vu le Guide d'application des dispositions environnementales du PLU, publié en septembre 2018, qui vise à apporter une aide aux pétitionnaires dans la compréhension des règles et dans leur traduction concrète dans les projets soumis à autorisation d'urbanisme ;

Vu la Charte Paris Action Climat qui propose, dans le Guide des Objectifs de Développement Durable à l'intention des acteurs de l'aménagement et de l'immobilier, d'adopter des engagements volontaires en faveur du climat ;

Vu l'article 181 de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), qui modifie le code de la construction et de l'habitation, fixe à 2020 l'entrée en vigueur de la réglementation environnementale des bâtiments neufs, et introduit notamment un niveau d'empreinte carbone à respecter ;

Vu le projet en délibération en date du _____ par lequel Mme la Maire de Paris lui propose d'approuver les principes directeurs et les modalités d'élaboration de l'Orientation d'Aménagement et de Programmation prévue au Plan Climat Air Energie Territorial ;

Sur le rapport présenté par Mme Célia BLAUEL au nom de la 3e commission et M. Jean-Louis MISSIKA au nom de la 5e Commission,

Délibère :

Approuve les principes directeurs et les modalités d'élaboration de l'Orientation d'Aménagement et de Programmation prévue au Plan Climat Air Energie Territorial.