

Editorial

A l'heure d'un nouveau renouvellement statutaire de la composition du Conseil Scientifique de l'ODEM, je tiens tout particulièrement à adresser mes très vifs remerciements aux membres sortants, Pierre JEGOUZO et Roger MAHEO, pour leur active contribution aux travaux de l'Observatoire depuis sa création en 1992. Nous avons tous apprécié leur grande compétence et leur forte implication pour rendre accessible aux décideurs les connaissances scientifiques utiles pour les collectivités publiques morbihannaises. Je souhaite également la bienvenue aux nouveaux membres : Evelyne GOUBERT, maître de Conférences en géomorphologie littorale à l'Université de Bretagne Sud, et Bernard CLEMENT, maître de Conférences en écologie végétale à l'Université de Rennes 1.

Ce numéro d'ODEM infos est en grande partie consacré à la question des énergies, sujet particulièrement d'actualité. Ainsi, le dossier porte sur la méthode " Bilan Carbone® " désormais adaptée pour les collectivités, et le descripteur de l'environnement fait le point sur le développement des éoliennes dans le Morbihan. La " revue juridique " illustre pour sa part que les récentes modifications du régime juridique des autorisations d'usage des sols contribuent également à inciter au développement des énergies renouvelables.

Bonne lecture ... et bonne année 2008 !

Aimé KERGUERIS, Président de l'ODEM

Descripteur de l'environnement : Les éoliennes dans le Morbihan

La loi de programme n°2005-781 du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique (ou loi POPE) a défini comme objectif de passer la consommation intérieure d'électricité d'origine renouvelable de 14% en 2005 à 21% en 2010.

Afin de contribuer à l'atteinte de cet objectif, mais également pour diminuer sa dépendance énergétique (voir ODEM Infos n° 26), le Morbihan souhaite développer son parc éolien et atteindre une puissance installée comprise entre 250 et 350 MW d'ici 2010. Pour donner un ordre de grandeur, une éolienne développe aujourd'hui une puissance installée de 1,5 à 2 MW. Pour atteindre son objectif, le département devrait donc s'équiper d'environ 150 à 200 éoliennes. D'ores et déjà, plusieurs parcs ont vu le jour sur le département. La suite de cet article fait un premier bilan sur la puissance installée, les projets en cours ainsi qu'une présentation des Zones de Développement de l'Eolien (ZDE).

Déjà 35 éoliennes installées

En octobre 2007, 6 parcs éoliens (35 éoliennes) étaient en activité dans le Morbihan, pour une puissance installée* totale de 57,5 MW. On est encore loin de l'objectif de 250 à 350 MW, cependant, la construction de 28 autres parcs éoliens a été autorisée, pour une puissance installée totale de 229 MW. Quatorze autres dossiers de demande de permis de construire étaient également encore en cours d'instruction. L'objectif que s'est fixé le département est donc réalisé à environ 19%.

Sommaire

- ▶▶ *Editorial*
- ▶▶ *Descripteur de l'environnement :*
Les éoliennes dans le Morbihan
- ▶▶ *Dossiers :*
L'ODEM se forme à la méthode Bilan Carbone
- ▶▶ *Revue juridique :*
L'impact de la réforme des autorisations d'occupation des sols sur les préoccupations environnementales

Retrouvez également ODEM Infos sur www.odem.fr



L'ODEM se forme à la méthode Bilan Carbone®

Afin de répondre aux préoccupations croissantes des collectivités en matière de lutte contre le changement climatique sur leur territoire, l'ADEME a adapté la méthode Bilan Carbone® aux spécificités des collectivités et propose en 2007 une nouvelle version de sa méthode de comptabilisation des émissions de gaz à effet de serre. L'ODEM s'est formé à l'utilisation de cet outil.

Qu'est-ce que le Bilan Carbone® ?

Le Bilan Carbone® permet à toute activité industrielle ou tertiaire d'évaluer son impact " effet de serre " en établissant un bilan des quantités de Gaz à Effet de Serre (GES) émises pour assurer son fonctionnement.

Cette évaluation porte sur l'ensemble des sources émettrices que sont :

- les émissions dues au chauffage et à la climatisation des bâtiments,
- les émissions dues à la fabrication et au transport des produits utilisés (papier, matériel informatique...)
- les émissions dues aux déplacements professionnels et les trajets domicile-travail,
- les émissions dues aux déplacements des visiteurs et usagers des administrations,
- etc.

Les GES pris en compte sont les principaux gaz faisant l'objet d'accords internationaux, à savoir : le gaz carbonique (CO₂), le méthane (CH₄), le protoxyde d'azote (NO₂), les hydrofluorocarbures (CnHmFp), l'hexafluorure de soufre (SF₆) ainsi que d'autres gaz tels que certains CFC et gaz frigorigènes.

Dans la très grande majorité des cas, il n'est pas possible de mesurer directement les émissions de gaz à effet de serre résultant d'une action donnée. On détermine donc les émissions par le calcul, à partir de données dites d'activité : nombre de camions qui roulent, distance parcourue, surfaces de bâtiment chauffés et éclairés, quantités de matières premières utilisées ...

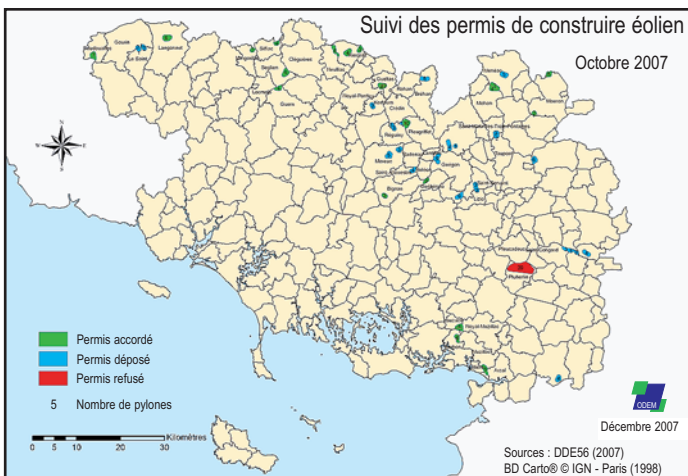
La méthode Bilan Carbone® permet de convertir ces données d'activités en émissions estimées grâce à des " facteurs d'émission " repris dans la littérature ou spécialement mis au point pour cette méthode.

L'objectif est de disposer d'un état des lieux le plus exhaustif possible de l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre pour une activité, un territoire ou un projet d'aménagement, et donc de mettre en évidence les postes sur lesquels il est possible de jouer pour faire baisser son impact global sur le changement climatique.

Le Bilan Carbone® pour les collectivités

Avec près de 15% de contribution directe aux émissions nationales de GES et un pouvoir direct ou indirect sur plus de 50% des émissions, les collectivités jouent un rôle déterminant dans les actions de lutte contre le réchauffement climatique.

Le Bilan Carbone® constitue un outil d'aide à la décision et un point de départ aux projets de développement durable des collectivités (plan climat territorial, agenda 21, éco-responsabilité des administrations ...).



La production énergétique du département n'en demeure pas moins extrêmement faible au regard de sa consommation. En 2005, elle représentait moins de 1% des besoins en électricité du département (2,84ktep dont 0,6 issus de l'éolien contre 1410ktep de consommation). La sécurisation de l'approvisionnement énergétique du Morbihan passe donc également par une diminution de la consommation.

Les ZDE : un outil de planification et de protection

En introduisant le principe de Zones de Développement de l'Eolien (ZDE), définies par le Préfet sur proposition des communautés de communes et d'agglomération, la loi POPE a modifié le régime d'obligation d'achat de l'électricité éolienne en métropole continentale.

En effet, depuis le 14 juillet dernier, seules les installations éoliennes situées dans des ZDE peuvent bénéficier de l'obligation d'achat. Cette règle s'applique à tous les types d'éoliennes. L'objectif des ZDE est d'inciter les collectivités à participer à cette forme de production décentralisée d'énergie tout en protégeant l'environnement. Le regroupement des éoliennes au sein de zones géographiques définies permettra également d'éviter la dispersion et le mitage des territoires.

Les ZDE sont définies en fonction du potentiel éolien, des possibilités de raccordement aux réseaux électriques et de la protection des paysages, des monuments historiques et des sites remarquables et protégés. En fonction de ces critères, sont fixés un périmètre géographique et les puissances minimale et maximale de l'ensemble des installations (existantes ou futures) implantées dans la ZDE. Une ZDE n'est pas un document d'urbanisme ; la demande de permis de construire pour un parc éolien continue donc à être instruite dans les conditions définies par le code de l'urbanisme.

En août 2007, 4 ZDE avaient été définies dans le département sur les communes de La Gacilly, Les Fougerêts, Saint Martin sur Oust et Saint Nicolas du Tertre. Un dossier de demande de création de ZDE était également en cours d'instruction pour la commune de Carentoir. D'autres projets ont depuis débuté (pays de Vannes, communauté de communes du pays de Pontivy ...).

Caroline PLUS

*Puissance installée : puissance maximale présumée exploitable qui peut être fournie en régime continu au point de raccordement de réseau, lorsque la totalité de l'installation fonctionne.

Source des données : DRIRE Bretagne, DDE56, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. Photo : CAUE 56

Pour en savoir plus :

- www.odem.fr rubrique " atlas de l'environnement " puis " énergie "
- www.industrie.gouv.fr

L'outil Bilan Carbone® destiné aux collectivités se compose de 2 modules dédiés :

- le module " patrimoine et services " comptabilise les émissions de GES générées par les activités propres à la collectivité et aux services qu'elle rend : administration générale, enseignement, logement, transports collectifs, eau et assainissement, déchets.... Tous ces services peuvent être évalués en terme d'effet de serre.

- Le module " territoire " comptabilise les émissions de GES générées par toutes les activités situées sur le territoire de la collectivité. Dix grands domaines d'activité sont traités : industries de l'énergie, procédés industriels, tertiaire, résidentiel, agriculture et pêche, fret, transport de personnes, constructions et voiries, fin de vie des déchets et fabrication de biens.

Intérêts et limites du Bilan Carbone®

Le Bilan Carbone® constitue un outil d'aide à la décision intéressant en matière de lutte contre le changement climatique (voir l'exemple sur l'ODEM). Cependant, il reste une évaluation sommaire des émissions, soumise à incertitude. Par exemple, il ne permet pas la comparaison de deux territoires en raison de la variabilité des données d'entrée (données macro-économiques utilisées, conventions de calcul, prise en compte ou non d'émissions indirectes hors territoire...).

Par ailleurs, seul l'impact " effet de serre " de la collectivité (ou de l'administration) est évalué. Les impacts sur la qualité de l'eau, des sols ou sur la santé ne sont pas étudiés.

De nombreux autres indicateurs permettent d'évaluer nos impacts sur l'environnement (mesure de la consommation énergétique, analyse du cycle de vie, évolution des surfaces artificialisées...). Cependant, l'intérêt du Bilan Carbone®, au même titre que la mesure de l'empreinte écologique par exemple, est qu'il constitue également un outil de communication lisible par le plus grand nombre.

Caroline PLUS

Source des données :

Bilan Carbone® Entreprises et collectivités. Guide méthodologique version 5.0. Ademe, Janvier 2007.

Pour en savoir plus :

- <http://www.ademe.fr>
- <http://www.ecologie.gouv.fr>



Garage à vélos de l'ODEM et du CAUE

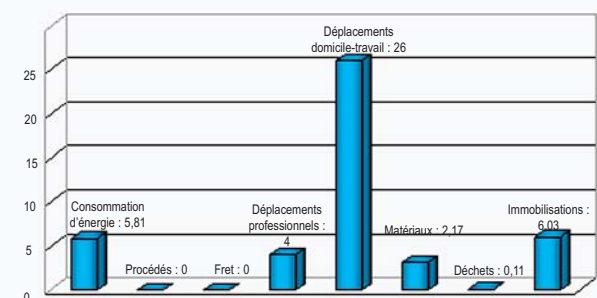
Le Bilan Carbone® de l'ODEM

La méthode Bilan Carbone® a permis d'évaluer les émissions annuelles liées aux activités de l'Observatoire à près de 45 tonnes d'équivalent CO₂ (avec une incertitude d'environ 30%). C'est-à-dire que les émissions de GES de l'ODEM, qui ne comprennent évidemment pas que du CO₂, ont un pouvoir de réchauffement équivalent à l'émission de 45t de CO₂ dans l'atmosphère.

Ce chiffre n'indique pas un bon ou un mauvais résultat en terme d'effet de serre, mais un point de départ pour le lancement d'actions de réduction des émissions.

Sur la figure n°1, on peut observer que la majeure partie des émissions de l'ODEM est liée aux déplacements de personnes, et plus précisément aux déplacements domicile-travail des salariés.

Figure 1 : Emissions de GES par poste (en t eq. CO₂) ODEM



Plusieurs possibilités s'offrent à l'ODEM pour diminuer ce poste d'émissions de GES, parmi elles :

- favoriser le co-voiturage des salariés,
- favoriser les modes de déplacement alternatifs (transports en commun, vélo...),
- ou développer une part de télé-travail alternée à domicile.

Cependant, les déplacements domicile-travail ne sont pas les seules sources d'émission de GES et l'ODEM peut mettre en place d'autres actions telles que favoriser les économies d'énergie (chauffage et consommation électrique) ou diminuer les déplacements professionnels en voiture. L'Observatoire s'est ainsi équipé, depuis quelques mois, d'un " vélo de service " pour les courts déplacements en centre ville. Il s'est également engagé dans une démarche d'éco-responsabilité (promotion des économies de papier, recyclage des déchets...).

L'impact de la réforme des autorisations d'occupation des sols sur les préoccupations environnementales

Issus notamment des propositions du rapport "Pelletier", l'ordonnance du 8 décembre 2005 et son décret d'application du 5 janvier 2007 ont modifié en profondeur le régime juridique des autorisations d'usage des sols. Cette réforme fait suite à celle déjà engagée par la loi "Engagement national sur le logement" du 13 juillet 2006 qui avait notamment procédé à une "sécurisation" des autorisations de construire, parfois au détriment des recours associatifs (voir ODEM Infos n° 25).

Si les préoccupations environnementales ne sont pas l'objectif principal de la réforme, cette dernière comporte néanmoins des dispositions qui disposent d'un impact non négligeable en terme de protection. La modification du champ d'application des autorisations de construire en constitue un exemple (I), comme celle des dispositions du règlement national d'urbanisme (III). Des efforts ont également été faits concernant les bâtiments valorisant les énergies renouvelables (II).

I. La simplification du champ d'application des autorisations d'occupation des sols

Le décret procède à un remaniement complet de la répartition classique entre système d'autorisation et système déclaratif dans un sens d'augmentation des déclarations. Adoptant un principe général qui facilite la lisibilité des procédures, les constructions nouvelles sont ainsi dorénavant toujours soumises à permis de construire, sauf si elles figurent sur les listes de dispense ou de soumission à déclaration (art. R421-1 C. urb.). Inversement, les travaux exécutés sur les constructions existantes sont en principe soumis à déclaration, à moins de figurer également sur les listes de dispense ou de soumission à permis de construire (art. R421-13 C. urb.). Fait remarquable, les changements de destination sont dorénavant toujours soumis au minimum à déclaration (art. R 421-17 C. urb.), qu'ils s'accompagnent ou non de travaux. Cette disposition devrait renforcer nettement les prérogatives des communes dans le contrôle de l'affectation des sols. Par ailleurs, diverses autorisations (autorisation de création d'un terrain de camping, autorisation de lotir...) sont regroupées au sein d'une autorisation unique dénommée "permis d'aménager".

Ce nouveau dispositif n'est pas sans incidence sur les instruments de préservation de l'environnement, notamment ceux véhiculés par les plans locaux d'urbanisme. Ainsi, les coupes et abattages d'arbres dans les espaces boisés classés ne sont plus soumis à autorisation mais à déclaration (art. L130-1), la commune ayant simplement un mois (délai de base) pour s'y opposer. Il en est de même pour les travaux entrepris dans les éléments de paysage et sites à protéger ou à mettre en valeur délimités par les PLU au titre de l'article L123-1 du code de l'urbanisme (art. R421-23 h).

En contrepartie, le décret prévoit une sectorisation de ses dispositions avec des mécanismes renforcés dans les sites sensibles. Par exemple, au sein d'un site classé ou d'un secteur sauvegardé, l'exonération de permis de construire ne concerne que les constructions temporaires dont la durée d'installation est limitée à 15 jours ainsi que quelques constructions implantées pour moins de trois mois (installations de chantier, installations liées à la commercialisation d'un bâtiment...). Les constructions en principe dispensées sont donc au minimum soumises à déclaration (constructions dont la surface hors œuvre brute est inférieure à 20 m², clôtures, murs quelle que soit leur hauteur...). Dans le même sens, au sein des mêmes secteurs, les installations relevant normalement de déclaration préalable nécessitent l'obtention d'un permis de construire. Des mécanismes similaires sont par ailleurs prévus concernant la soumission à permis d'aménager.

II. La prise en compte des énergies renouvelables

Le décret du 5 janvier 2007 prévoit les modalités d'application du nouvel article L128-1 du code de l'urbanisme. Issu de la loi du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique, il autorise un dépassement du coefficient d'occupation du sol, dans la limite de 20% et dans le respect des autres dispositions du PLU, pour les constructions remplissant des critères de performance énergétique ou comportant des équipements de production d'énergie renouvelable.

Pour pouvoir bénéficier du dépassement, le pétitionnaire doit s'engager, dans un délai de trois ans à compter de l'achèvement des travaux, à installer des équipements de production d'énergie renouvelable destinés à couvrir une part minimale de la consommation conventionnelle d'énergie du bâtiment. Une étude de faisabilité, exposant les solutions possibles avec leurs avantages et inconvénients respectifs, doit être préalablement réalisée par le maître d'ouvrage (art. R111-22-1 du code de la construction et de l'habitation). Toutefois, de façon surprenante, le texte n'indique pas si cette étude doit être jointe au dossier de demande de permis de construire et si l'administration dispose de la faculté d'en contester les résultats. En revanche, le pétitionnaire doit joindre à sa demande son engagement à installer des équipements et un document attestant que ces derniers satisfont aux critères de performance requis.

III. La réforme du règlement national d'urbanisme

Le décret du 5 janvier revoit également en profondeur les dispositions du règlement national d'urbanisme, qui constituent la réglementation minimale applicable dans les communes non dotées d'un plan local d'urbanisme.

Certes, le nombre des dispositions d'ordre public (celles applicables dans les communes dotées d'un PLU) est amoindri, le but étant de responsabiliser les auteurs des PLU en prévoyant les dispositions nécessaires dans le document. Le caractère d'ordre public des dispositions de l'article R111-2, qui permettent de refuser des autorisations de construire en cas d'atteinte à la sécurité ou à la salubrité publique, est en revanche maintenu. La mesure sert ainsi, de plus en plus fréquemment, "d'ultime recours" pour refuser des projets négatifs d'un point de vue environnemental (souvent d'ailleurs, en raison de défauts dans l'écriture des documents d'urbanisme).

Mais il convient de souligner l'apparition remarquée de l'article R111-15 du code de l'urbanisme selon lequel "le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable doit respecter les préoccupations d'environnement définies aux articles L110-1 et L110-2 du code de l'environnement". Elle marque en effet l'insertion dans le code de l'urbanisme de principes consacrés, jusqu'à présent, au code de l'environnement, comme le principe de précaution ou celui du "pollueur-payeur". Si concernant ce dernier, les applications contentieuses sont difficiles à apprécier, des voies importantes sont ouvertes pour le principe de précaution. Jusqu'à présent en effet, les juges administratifs refusaient, au nom du principe d'indépendance des législations, d'appliquer le principe aux décisions d'urbanisme. Par exemple, concernant un projet d'antenne de téléphonie mobile, le Conseil d'Etat avait considéré que ce principe n'était pas une règle d'urbanisme et ne pouvait pas justifier une opposition à une déclaration de travaux (CE 20 avril 2005, Soc. Bouygues Telecom, req. n° 248233). L'arrivée du principe de précaution au sein du code de l'urbanisme ouvre donc des perspectives nouvelles qui seront peut-être exploitées lors de contentieux futurs.

*J.F. INSERGUET, Maître de Conférences en droit public de l'Université de Rennes 2,
Membre du Conseil Scientifique de l'ODEM*