

L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme



Jean-Pierre Ferrand
conseil en environnement

Avril 2006

Sommaire

1. Réflexions préliminaires

2. Le contenu de l'évaluation environnementale

Cette présentation a été réalisée pour le stage IRPa / DIREN du 4 avril 2006, destiné à la formation des commissaires-enquêteurs.





Premier volet

Réflexions préliminaires

Qui doit réaliser l'évaluation environnementale d'un document d'urbanisme ?

Les textes ne le disent pas. Il existe deux possibilités :

- **soit l'évaluation est faite par l'organisme qui est chargé d'élaborer le document,**
- **soit elle est confiée à un organisme tiers.**

Chaque solution présente des avantages et des inconvénients. La seconde semble toutefois l'emporter, parce que l'indépendance est une garantie de crédibilité, comme pour les études d'impact. Elle peut permettre de parer aux soupçons de complaisance.

Dans cette hypothèse, la mission de l'organisme «évaluateur» devrait accompagner toute la procédure.



Quelle chronologie pour l'évaluation environnementale ?

Cette évaluation étant nécessairement **itérative**, on doit envisager au minimum les phases suivantes :

- **Au début des études**, la réalisation de l'état initial de l'environnement, la synthèse des «grands enjeux» environnementaux du territoire et la participation à l'élaboration du PADD.
- **En cours d'études**, un examen de la compatibilité des orientations d'aménagement avec la sensibilité de l'environnement, ainsi que des propositions spécifiques en faveur de l'environnement. Un travail sur les mesures compensatoires est souhaitable à ce stade.
- **En fin de procédure**, l'évaluation proprement dite, centrée sur l'analyse des incidences.





- Un patrimoine const première importance C'est le moteur du d de la ville.
- Une ruralité et des e remarquables. L'agr demeure bien préserv vallées dessinent un paysager de grande
- Des sites intéressan l'habitat.
- Une bonne desserte qui va encore s'amé



Quelle est la place de l'évaluation dans le rapport de présentation ?

Les textes prévoient que le rapport présente d'abord le diagnostic communal, puis l'état initial de l'environnement.

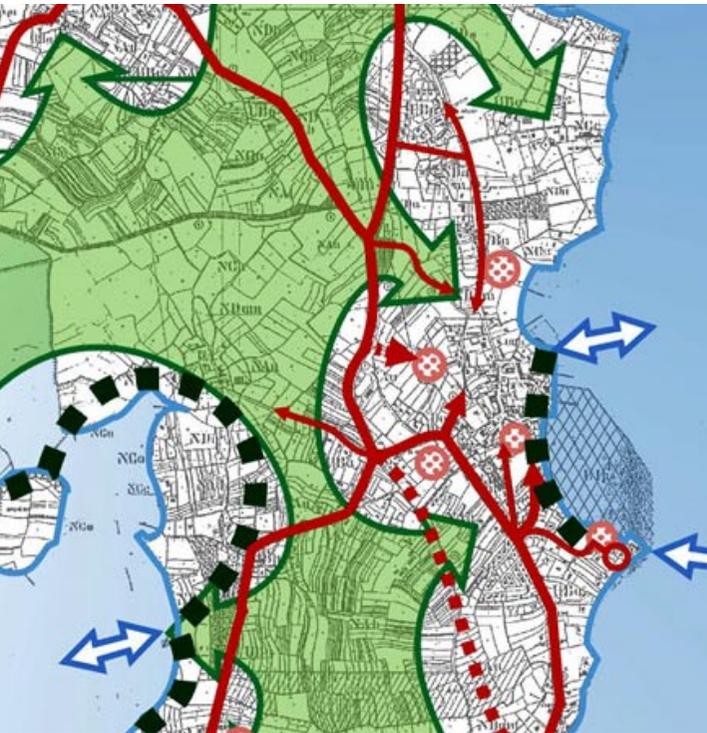
Mais peut-on faire le diagnostic d'un territoire sans y intégrer l'état initial de l'environnement ?

On devrait donc admettre que l'état initial puisse être inclus dans le diagnostic.

Particularités du SCOT en matière d'évaluation environnementale

- En principe, le SCOT ne contient pas de document graphique. Ses cartes peuvent être de simples documents d'illustration. Son contenu peut être constitué essentiellement par des principes d'aménagement écrits.
- Les PLU couverts par un SCOT sont dispensés d'évaluation dans la mesure où celle-ci est supposée avoir été faite au niveau du SCOT (sauf incidences sur un site Natura 2000). Mais quelle est la portée de cette évaluation lorsque le SCOT ne comporte aucune expression cartographique ?
- Les formulations parfois très générales ne permettent pas une évaluation précise, l'articulation avec les procédures en aval du SCOT n'est pas toujours garantie et constitue un problème majeur.





Second volet

Le contenu de l'évaluation environnementale

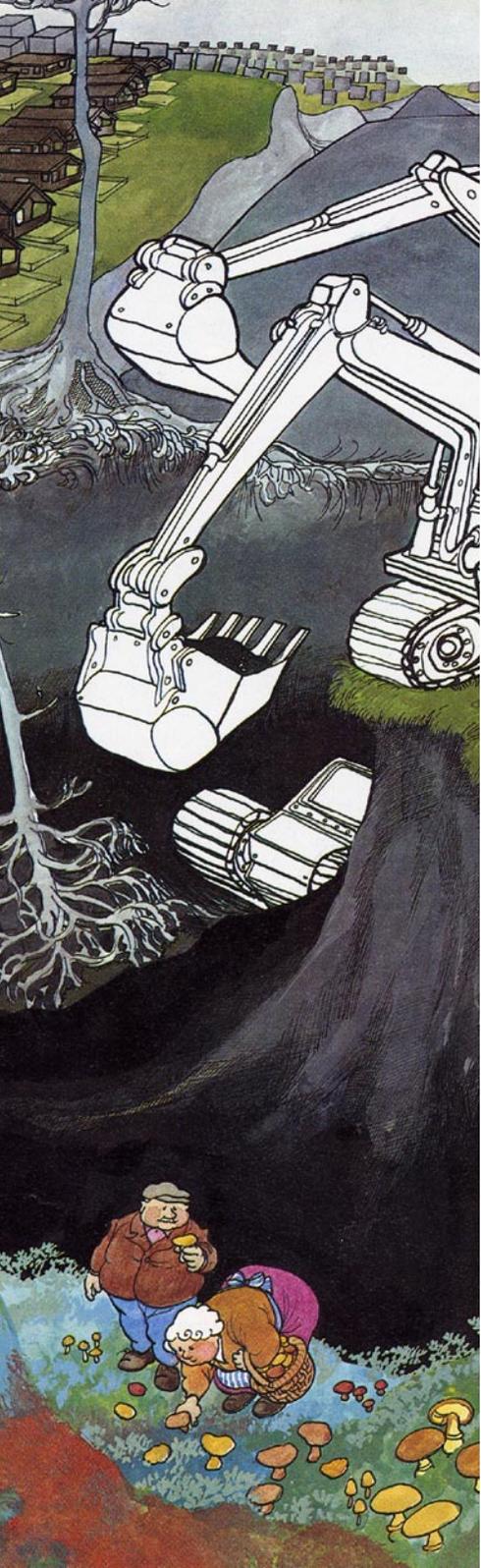
L'analyse de l'état initial

- Elle devrait suivre la **classification des thèmes environnementaux**.
- Il n'est pas interdit d'effectuer un diagnostic particulier sur certaines **portions sensibles** du territoire.
- Les textes demandent un état initial spécifique pour les «zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan». Mais ce travail ne peut être effectué que si le projet est déjà bien avancé.
- En matière de SCOT, il n'est pas possible de savoir quelles zones seront touchées, parce qu'il n'y a pas de «document graphique» et que le document n'est pas tenu de désigner les zones à aménager.
- Les **perspectives d'évolution** doivent être analysées avec soin en «collant» le plus possible à la réalité locale. L'analyse critique est préférable aux généralités.



L'analyse des incidences sur l'environnement

- Il s'agit des incidences négatives **et** positives.
- Il s'agit d'incidences **notables**. L'exhaustivité n'est donc pas requise.
- On reprend ici tous les **thèmes traités par l'état initial** et on examine les incidences du projet à leur égard en distinguant les objectifs du document et les dispositions qu'il prévoit. L'évaluation est d'autant plus fiable que les dispositions sont précises. Et à l'inverse...
- On peut aussi identifier les principales dispositions du projet et analyser leurs incidences.
- En complément, une approche **localisée à certains sites** est utile. Elle est même obligatoire pour les sites **Natura 2000**. Mais elle peut être impossible pour un SCOT.
- Comme pour les études d'impact, cette analyse doit **intervenir à temps** pour permettre si nécessaire de modifier les dispositions du projet.





L'analyse des incidences sur l'environnement

- L'analyse peut porter séparément sur les **principaux éléments du dossier** (dans le cas d'un PLU : PADD, parties écrite et graphique du règlement, orientations d'aménagement des zones AU, rapport de présentation).
- Cette approche **analytique** doit être complétée par une approche **synthétique** en particulier pour mettre en évidence la **cohérence** des mesures prises en matière d'environnement ou au contraire certaines **incohérences** ou faiblesses du dossier.
- Une conclusion synthétique à l'analyse des incidences du document peut consister à l'envisager sous les aspects **cohérence / conformité aux textes / pertinence / efficacité / efficience**.

Les indicateurs d'évaluation

- Un bon indicateur doit permettre d'établir un **lien de causalité** direct et certain entre un phénomène observé et le document d'urbanisme qu'il s'agit d'évaluer.
- Un bon indicateur doit être **simple** à mettre en oeuvre.
- D'innombrables indicateurs environnementaux sont proposés par la bibliographie, mais très peu sont réellement utilisables dans une situation donnée.
- Une **réflexion scientifique et critique** est utile sur chaque indicateur que l'on souhaite utiliser. Attention par exemple à la notion d'«espèce indicatrice» !
- Les indicateurs objectifs sont peu adaptés à un thème subjectif comme le paysage. Le recours à **l'enquête** peut être une solution.
- Les **faits** sont une chose, les **décisions politiques ou administratives** en sont une autre. Ainsi, l'existence de mesures de protection n'est pas en elle-même un indicateur de qualité de l'environnement.



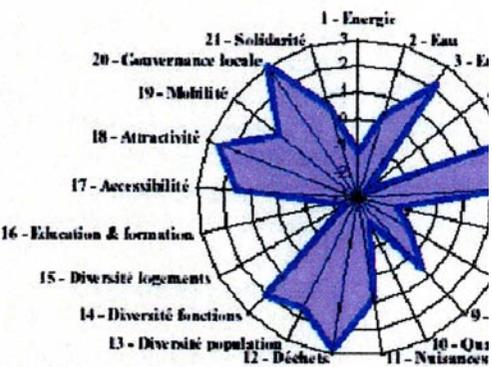
Indicators Impact) est un modèle d'évaluation de l'impact des ISDIS d'indicateurs de développement durable. Un projet peut être évalué au regard de la situation actuelle ou d'un scénario.

Un système, INDI peut être utile à plusieurs fins. Il permet de choisir aux enjeux pouvant affecter le territoire. Il peut être utilisé comme liste des cibles de développement durable.

Il est possible de faire de l'évaluation des différentes options de développement durable.

Il est une feuille de calcul servant de support à l'analyse des enjeux définis dans le « cercle de durabilité ». L'enjeu se rapporte au territoire. Ensuite, il est possible de faire des choix.

Figure 15 – Profil de développement durable d'un quartier
Exemple d'une analyse d'un quartier



En HOE2R, chaque indicateur est évalué en fonction de sa situation initiale et de l'évolution envisagée dans le cadre d'une méthode d'agrégation des indicateurs de développement durable.

Pour cette agrégation, le modèle INDI a défini, pour chaque indicateur, une échelle de durabilité. L'élaboration de cette échelle est basée sur un « benchmark » ou valeurs — objectifs qui permettent de mesurer la durabilité. La fonction de durabilité est définie par des seuils au-delà desquels l'indicateur est considéré comme durable.

Aller plus loin dans l'évaluation

■ L'évaluation du document au regard des critères du **développement durable** peut être intéressante dans un souci de recherche de la cohérence. L'exercice pose toutefois des problèmes de méthode. Ce thème n'a pas fini de faire l'objet de réflexions et d'expérimentations.

■ On peut également s'intéresser à la prise en compte du **principe de précaution** (cf. loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005).

■ La notion d'**empreinte écologique** peut permettre de faire des comparaisons entre les territoires quant à la manière dont ils sont gérés.

Analyser des secteurs particuliers

- Les secteurs sensibles ne doivent pas se limiter aux sites Natura 2000 et peuvent comporter du bâti (exemple : villages à fort intérêt paysager et patrimonial).
- Les études environnementales peuvent être longues et nécessiter une **mission complémentaire** par rapport à la mission initiale de l'organisme chargé de l'évaluation.
- Ce travail peut logiquement déboucher sur des **prescriptions** (constat d'impossibilité d'un projet dans sa localisation ou sa conception, obligation de précautions particulières).



La motivation des choix d'aménagement

- Comme pour les études d'impact, il n'est pas exigé que le parti d'aménagement le moins pénalisant soit retenu. Mais dans ce cas, les mesures compensatoires doivent être à la hauteur.
- Des «scénarios» théoriques n'ont pas nécessairement à être pris en compte. En revanche, les options d'aménagement qui ont été étudiées méritent d'être analysées, en expliquant pourquoi elles ont été abandonnées.
- L'hypothèse d'une «variante zéro» («que se passerait-il en l'absence du SCOT ou du PLU ?») est intéressante à étudier et permet de dégager l'utilité réelle du document.

Les principaux objectifs

Faire de Pluneret une vraie campagne

Pluneret ne doit pas être un bourg équipé en commerces et en services d'une campagne envahie par le béton incontrôlé. La municipalité souhaite un développement de la commune qui progressivement le bourg rende agréable à vivre, dans un environnement préservé.

Maintenir la mixité sociale

Le renchérissement des terrains constitue un obstacle à ce que toutes les catégories puissent se loger à Pluneret. Il est nécessaire de proposer des logements pour les jeunes mais aussi pour les personnes âgées, pour ceux qui veulent acheter comme pour ceux qui veulent louer.

Diversifier les modes de déplacement

Aujourd'hui, à Pluneret, la voiture est le seul mode de déplacement. Le confort et de sécurité proposés aux cyclistes ne sont pas satisfaisants. La municipalité a donc souhaité que le PLU permette de diversifier les modes de déplacement dans ce coin de campagne.



