

Références

L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme

Le Guide

Décembre
2011



Ressources, territoires, habitats et logement
Énergies et climat
Prévention des risques
Développement durable
Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**



Collection « Références » du Service de l'Économie, de l'Évaluation et de l'Intégration du Développement Durable (SEEIDD) du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD)

Titre du document : Guide sur l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme

Directrice de la publication : Dominique Dron

Coordination CGDD : Michèle Phélep



Rédacteurs : Blandine Thiollière, Sophie Kuhn, Faustine Briot (ADAGE Environnement) avec l'appui de Nancy Oliveto-Erviti, juriste-urbaniste

Ce guide a été réalisé pour le compte du Commissariat général au développement durable – ministère de l'Écologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement (MEDDTL)

Comité de pilotage : Guillaume Tollis, Soumicha Soum, Emmanuel Kozal (CGDD), François Anfray, Sandrine Chamouton, Christine Oréfici (DGALN), Charline Nennig (DREAL Ile-de-France), Isabelle Matykowski (DREAL Nord-Pas-de-Calais), Véronique Chabroux (DREAL Alsace), Jean-Pierre Ledet (DREAL Bretagne), Catherine Vinay (DREAL Languedoc-Roussillon), Karine Maubert-Sbile (DREAL Aquitaine), Aleth Lapostolle (DDT Pyrénées Orientales), Robert Arnautou-Pagès (DDT Isère), Alexandre Perrat (DDT Bas-Rhin), Daniel Pillant, Jérôme Champres (CERTU), Nicolas Redet (CETE Lyon), Pascale Poupinot, Julie Missonier (FNAU), Sylvain Monteillet (personnalité qualifiée)

Maquette-réalisation : DAC Communication

Date de publication : Décembre 2011

Remerciements

Le CGDD remercie l'ensemble des acteurs pour les échanges fructueux qui ont permis d'alimenter les réflexions et la rédaction du guide, et tout particulièrement les collectivités qui ont accepté que leur expérience soit relatée et que des extraits de leurs travaux soient publiés.

Collectivités : Syndicats mixte des SCOT d'Alsace du nord (67), de Bayonne et sud des Landes (64), de Flandre intérieure (59), de Métropole Savoie (73), de la région angevine (49), de la Région d'Annemasse (74), de la région troyenne (10), de Strasbourg (67), d'Uzège-Pont-du-Gard (30), communauté urbaine de Cherbourg (50), communauté d'agglomération de la Rochelle (17), communauté de communes de Parthenay (79), de Terre des deux Caps (62), de la Vallée de l'Oise et des Impressionnistes (95), communes d'Esnandes (17), des Estables (43), de Martigues (13), de Montreuil (93), de Nieul-sur-Mer (17), de Praz-sur-Arly (74), de Saint-Symphorien (79), Vieux-Condé (59).

Bureaux d'études et consultants : Agence Hubert Thiébault, Asterra, Bioinsight, Ecomed, Elan, Jean-Pierre Ferrand, Indiggo, Mosaïque Environnement, Proscot/EAU, Réalités, SCE, SCURE, SOBERCO Environnement, SOREPA, Terre d'Urbanisme, Territoires Sites & Cités, URBANECO, Urban'hymns.

Agences d'urbanisme : agglomération lyonnaise, agglomération strasbourgeoise (ADEUS), Atlantique et Pyrénées (AUDAP), région angevine (AURA), régions nîmoise et alsésienne (AUDRNA), région troyenne (AUDART), vallée de l'Oise, Ile-de-France (IAU).

Édito

Le Grenelle de l'environnement et les deux lois qui en sont issues ont traduit la reconnaissance accrue, de la part du législateur, des acteurs de la société et des citoyens, de l'importance des ressources et des services écologiques dans le fonctionnement de nos territoires.

À chaque étape des processus de développement et d'aménagement mis en œuvre par les acteurs publics ou privés, il est essentiel de s'assurer de la préservation de l'environnement et de la protection des ressources naturelles. Il s'agit donc d'examiner les incidences des choix possibles et d'en rendre compte auprès du public.

Cette démarche, pour être efficace et pleinement pertinente, doit commencer très en amont, dès la planification ou la programmation : c'est en effet à ce stade que sont adoptées les orientations stratégiques de développement et que les effets cumulés des projets potentiels sont le mieux perceptibles. C'est avec cet objectif qu'a été conçue l'évaluation environnementale des plans et programmes. Prévue par plusieurs textes internationaux et communautaires, elle est entrée en vigueur en France en 2006.

L'évaluation environnementale des plans et programmes correspond à un exercice plus stratégique que l'étude d'impact d'un projet déjà bien défini. Elle implique, en effet, d'analyser l'impact potentiel de prescriptions ou de règles qui encadreraient la réalisation de futurs projets, dont la forme finale ne sera précisée que plus tard. Néanmoins le cadre ainsi établi constitue à la fois une aide à la décision pour les responsables, une sécurité pour les maîtres d'ouvrage et une garantie pour les citoyens. L'évaluation environnementale nécessite donc des développements méthodologiques spécifiques.

Après plusieurs années de mise en pratique, le commissariat général au développement durable a complété et approfondi les méthodologies existantes par un retour d'expérience.

En lien avec la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, et plus particulièrement la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, l'analyse s'est focalisée sur les documents d'urbanisme qui forment la plus grande part des plans et programmes évalués. Des services déconcentrés de l'État ont été associés au pilotage de cette étude, qui s'est appuyée sur des entretiens et le retour d'expérience de collectivités, bureaux d'études et agences d'urbanisme. Les résultats ont conduit à la réalisation du présent guide.

Au cours de ce travail, de fortes attentes ont été exprimées par les acteurs de l'urbanisme et de l'évaluation environnementale. Ce guide leur est destiné. Nous espérons qu'il contribuera à améliorer la qualité de ces démarches essentielles pour un aménagement et un développement durables de nos territoires.

Etienne CREPON, Directeur de l'habitat
de l'urbanisme et des paysages

Dominique DRON, Commissaire générale
au développement durable

Sommaire

Guide mode d'emploi

Pourquoi ce guide de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme ?	4
Comment utiliser ce guide ?	5
Quel cadre juridique pour l'évaluation ?	6

Comprendre l'évaluation

Objectifs de l'évaluation environnementale	10
Fournir les éléments de connaissance environnementale utiles à l'élaboration du document d'urbanisme	10
Aider aux choix d'aménagement et à l'élaboration du contenu du document d'urbanisme	11
Contribuer à la transparence des choix et rendre compte des impacts des politiques publiques	11
Préparer le suivi de la mise en œuvre du document d'urbanisme	12
Principes de l'évaluation environnementale	13
Une démarche progressive	13
Une démarche transversale et prospective	14
Une démarche territorialisée	15
Gouvernance et organisation	16
Intégrer l'évaluation de manière transversale dans les instances d'élaboration du document	16
Définir la place de l'évaluation dans l'organisation de la maîtrise d'œuvre	17
Solliciter l'autorité environnementale	17
Assurer la traçabilité des choix et évolutions du document d'urbanisme	19

Conduire une évaluation

Initier la démarche	22
Préparer l'évaluation et établir son cahier des charges conjointement à celui du document d'urbanisme	22
Établir le bilan du document antérieur et pré-identifier les enjeux environnementaux	24
Identifier les enjeux environnementaux du territoire	25
Dégager une vision stratégique et transversale de la situation environnementale du territoire	25
Valoriser les données existantes	26
Approfondir l'état initial en fonction de la sensibilité du territoire et des orientations du document d'urbanisme	27
Construire le scénario environnemental de référence	28
Formuler des enjeux hiérarchisés et territorialisés	29
Assurer articulation et cohérence entre diagnostic et état initial de l'environnement	30
Accompagner l'élaboration du document d'urbanisme	31
Décrypter le document d'urbanisme ou les scénarios	31
Questionner les orientations et dispositions au regard des enjeux environnementaux	33
Qualifier et, dans la mesure du possible, quantifier les incidences	34
Localiser les incidences	36
Analyser les incidences cumulées	37
Analyser la consommation d'espace, point clé de l'évaluation	38
Comparer des scénarios ou alternatives	39
Proposer des adaptations ou évolutions, voire des compensations	41
Vérifier la cohérence interne	43
Traduire les enjeux environnementaux en orientations et dispositions pour le document d'urbanisme	43
Assurer la déclinaison du PADD dans les documents prescriptifs	43
Repérer les éventuels conflits	44

Assurer la cohérence externe	45
Recenser les plans, programmes et objectifs de référence que le document d'urbanisme doit prendre en compte	45
Identifier les orientations importantes pour le document d'urbanisme	46
Assurer leur traduction dans le document d'urbanisme	46
Prendre en compte les impacts et les évaluations des autres plans, programmes ou projets	47
Vérifier la cohérence avec les démarches des territoires limitrophes	48
Faciliter la mise en œuvre des plans et programmes de rang inférieur et des projets	48
Préparer le suivi ultérieur	49
Concevoir un dispositif de suivi au cours de l'élaboration du document	49
Définir des indicateurs ciblés sur les enjeux et incidences du document d'urbanisme	49
Assurer l'opérationnalité du dispositif	51
Restituer la démarche d'évaluation	52
Rédiger un rapport sur les incidences environnementales intégré au rapport de présentation	52
Expliquer les choix effectués au regard de l'environnement et les apports de la démarche d'évaluation	52
Présenter les incidences des choix retenus et les orientations et dispositions en faveur de l'environnement	53
Exposer les conclusions des avis et consultations, et leur prise en compte	54
Rédiger une synthèse à l'attention du grand public	55
Présenter la démarche, la méthode, les outils, les limites	55
Lexique des sigles	57
Bibliographie relative à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme	58
Liste des personnes contactées	60

Ce document est complété par une série de fiches pratiques consultables en ligne sur les sites :
www.developpement-durable.gouv.fr et www.environnement-urbanisme.certu.equipement.gouv.fr

- ① *Le contenu du rapport environnemental exigé par la directive*
- ② *L'évaluation environnementale des PLU selon la loi SRU ou la Directive EIPPE*
- ③ *L'évaluation des incidences Natura 2000 des documents d'urbanisme*
- ④ *L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme en présence de sites Natura 2000*
- ⑤ *L'évaluation environnementale des modifications, révisions simplifiées et mises en compatibilité de PLU*
- ⑥ *Le cahier des charges de l'évaluation environnementale*
- ⑦ *Les thèmes de l'état initial de l'environnement et de l'évaluation*
- ⑧ *Le décryptage des SCOT*
- ⑨ *Les questions évaluatives*
- ⑩ *Les plans et programmes que les documents d'urbanisme doivent prendre en compte*
- ⑪ *Les représentations géographiques dans l'évaluation environnementale*
- ⑫ *La hiérarchisation et la territorialisation des enjeux*
- ⑬ *La dimension prospective de l'évaluation : le scénario au fil de l'eau*
- ⑭ *La comparaison de scénarios ou d'alternatives*
- ⑮ *Les zones susceptibles d'être touchées de manière notable et les zones revêtant une importance particulière pour l'environnement*
- ⑯ *L'analyse des incidences du zonage et du règlement du PLU*
- ⑰ *Les mesures de réduction et de compensation*
- ⑱ *Les orientations d'aménagement et de programmation du PLU*
- ⑲ *Les dispositifs de suivi et les indicateurs*
- ⑳ *La restitution des conclusions et apports de l'évaluation*
- ㉑ *L'articulation entre les évaluations de SCOT et PLU*

Guide mode d'emploi

Pourquoi ce guide de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme ?

Depuis le milieu des années 70, le droit de l'environnement et le droit de l'urbanisme ont profondément évolué pour assurer la prise en compte des considérations environnementales dans les choix d'aménagement des territoires. Cela a d'abord concerné les projets, avec la réalisation des études d'impact. Cela intéresse aujourd'hui les documents d'urbanisme qui préparent et encadrent la réalisation des projets, avec l'évaluation environnementale.

L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme est une démarche qui doit contribuer à placer l'environnement au cœur du processus de décision, condition d'un développement durable. Le fait d'interroger l'opportunité des décisions d'aménagement en amont de la réalisation des projets s'inscrit dans un objectif de prévention des impacts environnementaux et de cohérence des choix. A l'échelle d'un SCOT ou d'un PLU, l'évaluation environnementale s'intéresse à l'ensemble des potentialités ou décisions d'aménagement concernant le territoire, et donc à la somme de leurs incidences environnementales, contrairement à l'étude d'impact qui analysera ensuite chaque projet individuellement. Ainsi l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme n'est pas une démarche isolée, mais elle s'inscrit dans un processus d'intégration de l'environnement qui vise à accompagner de manière proportionnée chaque niveau de décision (c'est-à-dire que plus une orientation ou un projet se précise, plus l'évaluation peut s'affiner).

Pour remplir son rôle l'évaluation environnementale doit être conduite conjointement à l'élaboration du document d'urbanisme, en accompagnant chaque étape de son élaboration. Elle doit donc être initiée en même temps que l'élaboration du document, et être approfondie progressivement au fur et à mesure que les orientations se précisent.

L'objectif de ce guide est de donner aux collectivités qui élaborent leur document d'urbanisme, ainsi qu'aux acteurs et organismes qui les accompagnent (bureaux d'études, agences d'urbanisme, services de l'Etat...), les éléments pour comprendre les objectifs et l'intérêt de l'évaluation environnementale, et les clefs pour conduire efficacement cette démarche d'apparence complexe. Il concerne les SCOT et les PLU, mais pas les cartes communales (qui dans certains cas doivent également faire l'objet d'une évaluation environnementale). Son élaboration s'est basée sur l'analyse d'une vingtaine d'évaluations environnementales de SCOT ou PLU, sur les échanges avec les acteurs de ces démarches et a été encadré par un comité de pilotage national.

Comment utiliser ce guide ?

Le guide s'organise en deux parties et un jeu de fiches.

La première partie expose les fondements de l'évaluation environnementale, ses objectifs, principes, ainsi que le rôle des différents acteurs impliqués dans la démarche.

La seconde partie décrypte la conduite d'une évaluation environnementale, en mettant l'accent sur certains points clefs, qui ne sont pas nécessairement des étapes chronologiques, l'évaluation étant un processus itératif. Au-delà du respect des obligations édictées par le code de l'urbanisme, le guide donne de nombreuses recommandations méthodologiques permettant à l'évaluation de jouer pleinement son rôle d'aide à la décision. Il s'adresse aux SCOT comme aux PLU, les objectifs et les modalités de l'évaluation étant identiques dans les deux cas. Toutefois des échelles d'appréhension des territoires et un contenu réglementaire différents appellent, pour certains aspects, des méthodes et des outils spécifiques à chaque type de document. Des encadrés signalent ces spécificités.

Les fiches permettent d'approfondir certaines questions. Elles sont de trois types : certaines détaillent et illustrent un point particulier de méthode, d'autres explicitent et décryptent la réglementation, les dernières apportent des exemples concrets issus des études de cas. À chaque fois qu'une fiche permet d'aller plus loin sur un sujet, cela est signalé dans le texte principal. Des renvois sont également proposés vers d'autres ressources documentaires et outils existant par ailleurs.

Suite au Grenelle de l'environnement, le champ des évaluations environnementales est en cours d'évolution au moment de la publication de ce guide. En outre le contenu des SCOT et PLU évoluant, le contenu des évaluations environnementales va devoir aussi évoluer. Enfin, avec un nombre croissant d'évaluations réalisées chaque année, les retours d'expériences ne cessent de s'enrichir. Afin que ce guide suive ces évolutions, des mises à jour ou des compléments seront faits régulièrement sous la forme de nouvelles fiches, et accessibles sur le site www.environnement-urbanisme.certu.equipement.gouv.fr.

Pour faciliter la lecture du guide



Précision concernant les plans locaux d'urbanisme



Précision concernant les schémas de cohérence territoriale



Référence juridique



Précision ou illustration sur des notions clés



Renvoi à des chapitres complémentaires de ce guide et à des ressources externes



Désigne le nom et le numéro de la fiche pratique qui permet d'aller plus loin

Quel cadre juridique pour l'évaluation ?

L'évaluation des documents d'urbanisme a été introduite en droit français par **la loi de protection de la nature du 10 juillet 1976**, même si l'expression n'était pas utilisée par la loi. Ses décrets d'application précisait notamment que le rapport de présentation des documents d'urbanisme (schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, plans d'occupation des sols) devaient comporter une analyse de l'état initial de l'environnement et apprécier la mesure dans laquelle le schéma ou le plan prenait « en compte le souci de sa préservation ».

La loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 a renouvelé en profondeur la planification locale en créant les SCOT et PLU, voulus comme des outils de construction de projets de développement durable pour les territoires et de mise en cohérence des politiques publiques. De fait, l'environnement dans toutes ses composantes se trouve au cœur des objectifs assignés à ces nouveaux documents, au même titre que les autres considérations d'aménagement du territoire. La loi SRU et ses décrets d'application ont également posé les bases d'une évaluation au regard de l'environnement pour tous les SCOT et PLU, en prévoyant que le rapport de présentation comporte un état initial de l'environnement, une évaluation des incidences des orientations sur l'environnement et un exposé de la manière dont le schéma ou plan prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur.

Postérieurement à la loi SRU, **la directive européenne de juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (directive EIPPE)** a introduit une évaluation environnementale des plans et programmes, dont les documents d'urbanisme font partie. Elle a renforcé et précisé le contenu attendu de l'évaluation, et introduit la consultation spécifique d'une autorité environnementale. La traduction en droit français de cette directive (par l'ordonnance du 3 juin 2004 et le décret du 27 mai 2005, accompagnés d'une circulaire du Ministère en charge de l'équipement du 6 mars 2006) prévoit que l'évaluation environnementale soit intégrée au rapport de présentation des documents d'urbanisme. Elle a précisé les documents de planification locaux soumis à cette évaluation : outre les DTA, il s'agit de tous les SCOT et de certains PLU, selon l'importance de la commune, l'ampleur des projets de développement, le risque d'incidences sur des sites Natura 2000. Tous les autres PLU restent concernés par l'évaluation telle qu'elle était prévue par la loi SRU.

Le **Grenelle de l'environnement**, et tout particulièrement la loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010, introduit des évolutions importantes dans le code de l'urbanisme, notamment en ce qui concerne les SCOT et les PLU. Ainsi, la lutte contre le changement climatique, l'adaptation à ce changement, la maîtrise de l'énergie, la lutte contre la régression des surfaces agricoles et naturelles, la préservation de la biodiversité à travers la conservation et la restauration des continuités écologiques deviennent des objectifs explicites des documents d'urbanisme. Cette loi étend le champ de l'évaluation à certaines cartes communales et va conduire à élargir le champ des PLU concernés par une évaluation au sens de la directive EIPPE. Les schémas de secteur qui peuvent préciser le contenu du SCOT sont également soumis à évaluation.

Fiche pratique

1

Le contenu du rapport environnemental exigé par la directive

Fiche pratique

2

L'évaluation environnementale des PLU selon la loi SRU ou la Directive EIPPE

Une autre évolution réglementaire récente impacte l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme : il s'agit du **renforcement de l'évaluation des incidences Natura 2000** (instaurée par la directive européenne concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la flore et de la faune sauvage de 1992) qui concerne désormais explicitement les documents d'urbanisme, en application de la loi de responsabilité environnementale d'août 2008 et du décret du 9 avril 2010. La conduite de cette évaluation des incidences doit être intégrée à la démarche d'évaluation environnementale au sens de la directive EIPPE. Sa restitution peut également être intégrée à l'évaluation environnementale au sein du rapport de présentation.

Enfin, il faut rappeler que le **protocole de Kiev** relatif à l'évaluation stratégique environnementale des plans, programmes et politiques, adopté en 2003 sous l'égide de la commission économique pour l'Europe de l'ONU, est entré en vigueur en juillet 2010. Il reprend les principes énoncés par la directive européenne mais élargit très explicitement le champ de l'évaluation environnementale aux questions de santé.

Fiche pratique

3
L'évaluation
des
incidences
Natura 2000
des documents
d'urbanisme

Comprendre l'évaluation

Objectifs de l'évaluation environnementale	10
Principes de l'évaluation environnementale	13
Gouvernance et organisation	16



Objectifs de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme n'est pas une évaluation a posteriori des impacts une fois le document établi, mais une évaluation intégrée à l'élaboration du document, dite « ex-ante ». C'est une démarche d'aide à la décision qui prépare et accompagne la construction du document d'urbanisme, et permet de l'ajuster tout au long de son élaboration. C'est une base pour un document d'urbanisme conçu comme un projet de développement durable du territoire.

Fournir les éléments de connaissance environnementale utiles à l'élaboration du document d'urbanisme

L'évaluation environnementale a notamment pour objectif de nourrir le SCOT ou le PLU et tout son processus d'élaboration, des enjeux environnementaux du territoire, afin qu'ils en soient une composante au même titre que les questions urbaines, économiques, sociales, de déplacements...

L'environnement doit ici être compris au sens large du terme, à savoir les ressources et milieux naturels ainsi que les pollutions et nuisances de toutes origines, le paysage et le patrimoine, mais aussi les conséquences en termes de cadre et de qualité de vie, de santé publique, de changement climatique...

La description de l'état initial de l'environnement est ainsi une étape fondamentale qui conditionnera la qualité du document d'urbanisme et du processus d'évaluation des incidences. Avec le diagnostic du territoire, en identifiant les enjeux environnementaux, il constitue le socle pour l'élaboration du projet d'aménagement et de développement durables. C'est aussi le référentiel au regard duquel l'évaluation des incidences sera conduite.



Voilà

« Identifier les enjeux environnementaux du territoire »

Page 25



Ce que dit la loi

Les articles L122-1-2 (SCOT) et L123-1-2 (PLU) du code de l'urbanisme définissent les questions que doit aborder le diagnostic du territoire.

Extrait article L122-1-2 : diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services.

Extrait article L123-1-2 : diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services.

Aider aux choix d'aménagement et à l'élaboration du contenu du document d'urbanisme

L'évaluation environnementale doit contribuer aux choix de développement et d'aménagement et s'assurer de leur pertinence au regard des enjeux environnementaux du territoire. Il s'agit, dans une démarche progressive et itérative,

- ▼ à partir des enjeux environnementaux mis en évidence par l'état initial de l'environnement, de contribuer à définir les orientations et les objectifs environnementaux du PADD, puis leurs déclinaisons dans les documents prescriptifs (zonage, règlement, orientations d'aménagement et de programmation pour le PLU, document d'orientations et d'objectifs pour le SCOT),
- ▼ au regard de ces enjeux environnementaux, d'analyser les impacts ou les incidences du document d'urbanisme au fur et à mesure qu'il se construit, de comparer des scénarios ou alternatives, de vérifier la cohérence,
- ▼ en fonction de l'importance de ces incidences, de contribuer aux évolutions du projet de document d'urbanisme, à l'élaboration de règles ou de dispositions pertinentes pour les éviter, les réduire, voire les compenser.



« Accompagner l'élaboration du document d'urbanisme »
Page 31



Ce que dit la loi

Article 1 directive EIPPE : La présente directive a pour objet d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement, et de contribuer à l'intégration de considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption de plans et de programmes en vue de promouvoir un développement durable en prévoyant que, conformément à la présente directive, certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale.

La directive EIPPE prévoit qu'une évaluation est effectuée pour les plans ou programmes « susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ». Pour les PLU, le droit français a défini a priori les types de PLU susceptibles d'avoir de telles incidences, selon des critères caractérisant l'importance de la commune, l'extension des zones de développement envisagées et le risque d'incidences sur des sites Natura 2000. Ils font alors l'objet d'une évaluation telle que définie par la directive. Les autres PLU, ayant a priori des incidences moindres, restent concernés par une évaluation telle que la prévoyait la loi SRU et ses décrets d'application. C'est principalement par leur formalisation et leur restitution que les deux types d'évaluation se distinguent.

La démarche d'aide à la décision décrite dans ce guide peut également être utilisée pour l'évaluation au sens de la loi SRU.



Fiche pratique

2

L'évaluation environnementale des PLU selon la loi SRU ou la directive EIPPE

Contribuer à la transparence des choix et rendre compte des impacts des politiques publiques

En expliquant les choix effectués au cours de l'élaboration du document d'urbanisme et la manière dont les enjeux environnementaux ont contribué à ces choix, **l'évaluation est un outil majeur d'information, de sensibilisation et de participation** du public et de l'ensemble des acteurs locaux. Il ne s'agit pas nécessairement de créer un outil spécifique à l'évaluation, mais de veiller, d'une part à ce que les apports de la démarche soient intégrés aux outils et processus mis en œuvre globalement pour le document d'urbanisme (concertation préalable, association des personnes publiques, enquête publique...), et d'autre part à ce que les acteurs concernés par les questions environnementales soient présents dans ce processus.

De manière générale, la concertation doit être prévue aux moments clefs de la démarche et suffisamment en amont, avant que les choix ne soient définitivement arrêtés. Elle doit contribuer à l'appropriation des enjeux environnementaux et des résultats de l'évaluation, ce qui est la meilleure garantie de leur prise en compte ultérieure dans les projets d'aménagement.

L'évaluation doit permettre de comprendre :

- ▼ comment les orientations et objectifs environnementaux qui s'imposent au territoire sont pris en compte et déclinés par le document d'urbanisme,
- ▼ comment les enjeux environnementaux du territoire sont intégrés par le document d'urbanisme, à la fois en termes de valorisation de ses potentialités et atouts, et de prise en compte et d'amélioration de ses fragilités,
- ▼ les options envisagées pour l'aménagement et le développement du territoire, comment et selon quels critères les choix ont été effectués,
- ▼ les dispositions et règles que le document instaure en matière d'environnement.

De plus, dans le document approuvé, doivent être explicitées la manière dont il a été tenu compte des différentes consultations et de l'enquête publique ainsi que les éventuelles modifications apportées.

Au-delà de l'évaluation à proprement parler qui est intégrée au rapport de présentation, le « résumé non technique » a un rôle essentiel à jouer pour faciliter la compréhension de la démarche.



Voir
« Restituer
la démarche
d'évaluation »
Page 52



Ce que dit la loi

Article 6 directive EIPPE : Le projet de plan ou de programme et le rapport sur les incidences environnementales [...] sont mis à la disposition des autorités [...] ainsi que du public. Une possibilité réelle est donnée, à un stadaités [...] et au public [...] d'exprimer, dans des délais suffisants, leur avis sur le projet de plan ou de programme et le rapport sur les incidences environnementales avant que le plan ou le programme ne soit adopté ou soumis à la procédure législative.

Préparer le suivi de la mise en œuvre du document d'urbanisme

L'évaluation « ex-ante » est une aide à l'élaboration du projet de SCOT ou PLU.

Au cours de leur mise en œuvre, les documents d'urbanisme devront faire l'objet d'évaluations de leurs résultats. Pour cela il est indispensable que, dès l'approbation du document, un suivi de sa mise en œuvre et de ses résultats soit en place. C'est dans le cadre de l'élaboration du document d'urbanisme et de son évaluation environnementale « ex-ante » que doivent être définies les modalités de ce suivi.



Voir
« Préparer le
suivi ultérieur »
Page 49



Ce que dit la loi

Article 10 directive EIPPE : Les États membres assurent le suivi des incidences notables sur l'environnement de la mise en œuvre des plans et programmes, afin d'identifier notamment, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et d'être en mesure d'engager les actions correctrices qu'ils jugent appropriées.

Cela est traduit par l'**article L122-14** (pour les SCOT) ou **L123-13-1** (pour les PLU) du code de l'urbanisme, qui prévoit une analyse des résultats de son application au plus tard six ans après l'approbation du document d'urbanisme. Ils précisent les questions sur lesquelles doivent notamment porter cette analyse : environnement, transports et déplacements, maîtrise de la consommation d'espace et implantation commerciale pour les SCOT ; environnement et maîtrise de la consommation d'espace pour les PLU. Pour les SCOT, cette analyse doit déboucher sur une délibération sur le maintien en vigueur ou la révision du document ; elle doit par ailleurs être communiquée au public et à l'autorité environnementale.

Principes de l'évaluation environnementale

Pour jouer pleinement son rôle d'aide à la décision, l'évaluation doit accompagner l'élaboration du document d'urbanisme. Elle aide à traduire les enjeux environnementaux dans le projet de territoire et à anticiper les éventuels impacts du document d'urbanisme.

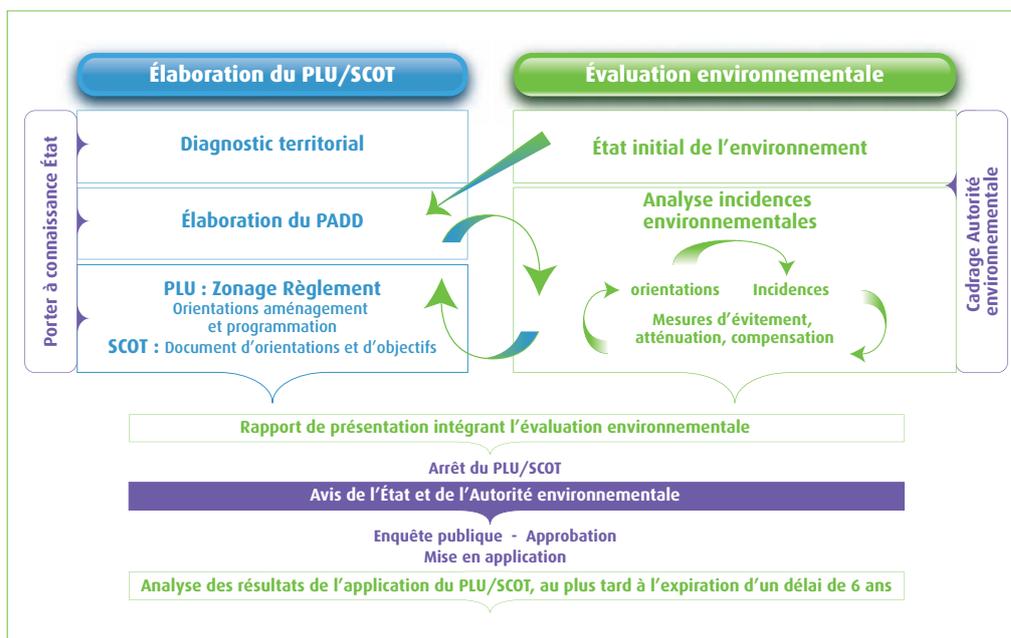
Une démarche progressive

Il s'agit de questionner le projet du territoire au regard des enjeux environnementaux, de manière itérative, au fur et à mesure qu'il se construit et se précise. L'objectif est que le document d'urbanisme se nourrisse des réponses apportées. Pour cela, **il est essentiel que les questions soient posées aux bons moments**, quand de réelles marges de manœuvre existent pour faire évoluer les choix, et non pas une fois les orientations établies et validées, au risque que l'évaluation soit vécue comme une remise en cause ou une sanction.

Les différentes phases de l'évaluation environnementale doivent aussi être envisagées en lien étroit les unes avec les autres et se répondre entre elles. Il en va de même pour les parties du rapport de présentation qui retracent ces étapes.

Voir
« Accompagner l'élaboration du document d'urbanisme »
Page 31

La démarche d'évaluation environnementale



L'analyse des incidences peut ainsi s'affiner au fur et à mesure que les orientations et le contenu du document d'urbanisme se précisent, dans une logique d'**amélioration continue** et de **proportionnalité de l'évaluation** : la précision et l'exhaustivité de l'évaluation doit en effet dépendre d'une part de la sensibilité du territoire, et d'autre part de la nature, de l'ampleur et du niveau de précision des orientations ou projets évalués.

Par ailleurs les SCOT et PLU s'inscrivant dans un ensemble hiérarchisé de plans et décisions d'aménagement, leur évaluation doit tenir compte des évaluations réalisées en amont (par exemple celle d'une DTA pour un SCOT, d'un SCOT pour un PLU) et de celles qui seront réalisées en aval (études d'impact notamment, lorsqu'elles sont prévues par la réglementation). Ces dernières seront nécessairement plus précises car elles se baseront sur des projets, et l'évaluation des documents d'urbanisme n'a pas à s'y substituer. L'évaluation ne doit toutefois pas se contenter de renvoyer aux études ultérieures, son rôle est d'évaluer et au besoin de faire évoluer les règles édictées par le document d'urbanisme pour encadrer la réalisation des projets futurs.



Ce que dit la loi

Article 5 directive EIPPE : Le rapport sur les incidences environnementales [...] contient les informations qui peuvent être raisonnablement exigées, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existantes, du contenu et du degré de précision du plan ou du programme, du stade atteint dans le processus de décision et du fait qu'il peut être préférable d'évaluer certains aspects à d'autres stades de ce processus afin d'éviter une répétition de l'évaluation.

Une démarche transversale et prospective

L'évaluation environnementale n'aborde pas les thématiques environnementales uniquement de manière sectorielle. Elle doit identifier les interactions pouvant exister entre elles, pour valoriser des synergies d'actions possibles (par exemple préservation de la biodiversité et lutte contre les inondations en maintenant des champs d'expansion de crues) ou anticiper des contradictions potentielles (par exemple préservation du patrimoine et développement des énergies renouvelables).

C'est aussi une approche transversale, dans le sens où elle analyse l'état de l'environnement et son évolution, au regard de l'ensemble des dynamiques à l'œuvre sur le territoire : comment les politiques d'aménagement du territoire portées par le document d'urbanisme impactent-elles aujourd'hui l'environnement ? Quels leviers offrent-elles pour préserver et valoriser les richesses naturelles ? Comment ces leviers peuvent-ils être traduits par le document d'urbanisme ?

L'exercice de planification vise à construire une stratégie pour l'avenir du territoire.

Cela nécessite de dégager une vision des perspectives d'évolution du territoire pour toutes les dimensions portées par le document d'urbanisme, y compris la dimension environnementale. L'état initial de l'environnement ne doit donc pas être une simple photographie à un instant donné mais comprendre une analyse des tendances passées et des perspectives d'évolution, intégrant les résultats attendus des politiques en cours. Cela contribue aussi à faire émerger les enjeux en s'interrogeant sur l'acceptabilité de ces évolutions, la possibilité de les infléchir, la disponibilité future des ressources...

Cette dimension prospective, nécessaire dès l'état initial de l'environnement, vise à permettre une bonne articulation entre les étapes du processus évaluatif, et donc à le faciliter, en dégageant les enjeux et interrogations essentielles à retrouver à chacune de ces étapes. L'analyse des incidences devra en effet confronter les orientations proposées pour le document d'urbanisme à un horizon donné (de 5 à 10 ans pour les PLU, 10 à 15 pour les SCOT) à un état de l'environnement intégrant ces perspectives d'évolutions qualitatives et quantitatives des ressources naturelles et des pressions qui s'y exercent.

Une démarche territorialisée

En matière d'environnement, comme pour les autres questions, il faut considérer le fonctionnement du territoire et ses interactions avec les territoires voisins. Il peut ainsi être nécessaire d'élargir le périmètre d'étude pour comprendre le fonctionnement écologique, hydrologique ou hydrogéologique du territoire, et le cas échéant apprécier ensuite les incidences du document d'urbanisme au-delà de son seul périmètre d'application.

Les enjeux doivent aussi être territorialisés quand ils n'ont pas la même importance pour toutes les parties du territoire. Il peut aussi être nécessaire de « zoomer » sur les secteurs les plus sensibles ou susceptibles d'être les plus concernés par les orientations ou les projets pour y approfondir l'analyse des incidences.

Gouvernance et organisation

Le dialogue avec l'ensemble des acteurs concernés est pour l'évaluation, comme pour l'élaboration du document d'urbanisme, un facteur clef de réussite. Cela contribue à mettre l'environnement au cœur du processus de décision. En tant qu'autorité environnementale, le Préfet joue un rôle spécifique dans cette démarche.

Intégrer l'évaluation de manière transversale dans les instances d'élaboration du document

Les instances de pilotage ou de concertation mises en place pour l'élaboration du document d'urbanisme peuvent également jouer ce rôle pour l'évaluation environnementale. En effet son appropriation et une bonne intégration de ses résultats dans le document d'urbanisme seront plus facilement assurées par un pilotage et des modalités de concertation conjoints à l'ensemble du processus d'élaboration. Il importe également que la démarche ne reste pas uniquement dans la sphère technique, mais qu'elle soit aussi partagée par les instances de pilotage politiques.

Toutefois, **les questions d'environnement concernent de très nombreux partenaires qu'il est important d'associer à la démarche à des étapes clefs**, que sont notamment :

- ▼ l'expression des enjeux environnementaux sur la base de l'état initial de l'environnement,
- ▼ le choix des dispositions ou règles que le document se propose de retenir en matière d'environnement (et leur cohérence avec celles relatives aux autres dimensions du document),
- ▼ la mise en place d'un dispositif de suivi.

Cela peut avoir lieu sous la forme de groupes de travail ou d'ateliers, comme il pourra en être mis en place sur l'ensemble des questions portées par le document d'urbanisme (logement, économie, transport...). Ces partenaires, généralement détenteurs de nombreuses données environnementales, pourront aussi être sollicités lors du recueil des informations nécessaires à l'élaboration de l'état initial de l'environnement. Ces échanges peuvent aussi alimenter le cadrage de l'évaluation.



Principales familles d'acteurs de l'environnement qui peuvent être associées à l'élaboration des documents d'urbanisme

Services de l'État : DDT(M), DREAL (DRIIE en Ile-de-France), DRAAF, DRAC, ARS

Etablissements publics : Agence de l'eau, ADEME, ONEMA, ONF, ONCFS, BRGM, Conservatoire du littoral, parcs nationaux

Chambres consulaires et représentants des acteurs économiques : chambre d'agriculture, chambre de commerce et d'industrie, chambre des métiers et de l'artisanat, conservatoire du littoral

Associations : associations environnementales, association de surveillance de la qualité de l'air, conservatoire botanique, conservatoire du patrimoine naturel, observatoires de la biodiversité, de la santé, de l'énergie...

Collectivités : Conseil régional, Conseil général, parcs naturels régionaux, EPCI en charge de la gestion de l'eau, des déchets...

Experts locaux

Si un fonctionnement par thématique est utile pour approfondir certaines questions, **il est indispensable que l'évaluation soit conduite de manière transversale à l'ensemble des sujets abordés par le document d'urbanisme et avec les acteurs qui les portent**, que ce soit par des échanges au sein de chacun des groupes thématiques ou dans une instance plus globale. C'est le seul moyen d'assurer que les mesures qui seront proposées pour atténuer des incidences négatives soient, d'une part, véritablement opérationnelles, et d'autre part appropriées et ensuite mises en application.

Définir la place de l'évaluation dans l'organisation de la maîtrise d'œuvre

De nombreuses configurations sont possibles pour l'élaboration des documents d'urbanisme et leur évaluation environnementale. La collectivité peut réaliser en régie tout ou partie du travail, elle peut faire appel à une agence d'urbanisme, à un ou plusieurs prestataires privés. La question de l'opérateur de l'évaluation est fréquemment posée : faut-il systématiquement faire appel à un prestataire externe ? L'élaboration du document d'urbanisme et son évaluation peuvent-elles être conduites au sein d'une même structure ? Le retour d'expériences montre qu'il n'y a pas de configuration idéale, chacune présentant des avantages et inconvénients dont il convient de tenir compte.

Lorsque l'élaboration du document et son évaluation sont conduites par une même structure, cela facilite l'intégration de l'évaluation à la démarche d'élaboration, la proximité permettant des échanges nombreux et une plus grande réactivité. Il convient toutefois de veiller à la pluridisciplinarité de l'équipe et à la présence en son sein de compétences environnementales. Il peut être dans ce cas plus difficile de prendre du recul par rapport au projet de territoire qui se construit pour en apprécier les incidences potentielles, et la structure qui évalue et élabore peut se trouver en position de juge et partie.

Lorsqu'un intervenant spécifique réalise l'évaluation, cela apporte une vision extérieure avec davantage de recul. Il est alors indispensable de bien organiser le travail et les interventions de chacun : il faut que « l'évaluateur » soit présent aux moments clefs, que ces avis et recommandations arrivent « à temps » pour s'intégrer dans la vie du projet. Sinon l'évaluation risque d'être perçue comme un audit et le document d'urbanisme ne bénéficiera pas de ses résultats. Il est donc nécessaire que l'intervenant en charge de l'évaluation soit intégré à l'équipe projet dès l'amont, qu'il puisse s'approprier au fur et à mesure de sa construction le contenu du document d'urbanisme (et notamment les enjeux urbains, économiques, sociaux... qui fondent le projet de territoire). Et à l'inverse, il faut que les intervenants qui élaborent le document s'approprient les résultats de l'évaluation.

Dans tous les cas, il est indispensable que la collectivité (tant les services que les élus) s'implique dans la conduite de l'évaluation. **L'évaluation est un processus collectif de construction d'un projet**, ce n'est pas un simple rapport d'étude qu'il faudra annexer au document.

Solliciter l'autorité environnementale

La directive européenne prévoit la consultation des autorités administratives de l'Etat ayant une responsabilité spécifique en matière d'environnement au cours de la démarche d'évaluation. En France, cette « autorité environnementale » est le préfet de département pour les documents d'urbanisme, les avis étant préparés par la DREAL. Deux niveaux de consultation sont explicitement envisagés.

 Voir
« Initier la
démarche »
Page 22

Au cours de l'élaboration du document d'urbanisme la collectivité peut consulter l'autorité environnementale « **en tant que de besoin** » sur « **l'ampleur et le degré de précision des informations que le rapport sur les incidences environnementales doit contenir** ». C'est l'étape du cadrage préalable, qui est distinct du porter à connaissance. Une sollicitation au titre du cadrage préalable ne doit toutefois pas intervenir trop tôt ; l'échange sera en effet plus riche si la collectivité a commencé à identifier les enjeux et les premières orientations de son projet de territoire, et qu'elle peut en transmettre des éléments synthétiques à l'autorité environnementale. La réponse de l'autorité environnementale à la collectivité est formalisée par un « **avis de cadrage** ».

Il est vivement conseillé de solliciter et d'associer les services de l'Etat, spécifiquement au sujet de l'évaluation, dès les phases amont de la démarche. Dans la pratique, si c'est bien la DREAL (ou la DRIEE en Ile-de-France) qui assume le rôle d'appui à l'autorité environnementale, cela pourra être la DDT (ou DDTM) qui accompagne la collectivité dans l'élaboration du document, y compris sur les aspects relatifs à l'intégration de l'environnement. Pour la collectivité, cela peut constituer un gain de temps précieux, en anticipant la prise en compte d'éléments qui pourraient ensuite figurer dans l'avis officiel, et une amélioration de la sécurité juridique du document.



Le rôle de l'autorité environnementale

Si les textes prévoient que la consultation de l'autorité environnementale porte sur le degré de précision des informations que le rapport sur les incidences environnementales doit contenir, l'avis de cadrage de l'autorité environnementale et les échanges avec les services de l'Etat peuvent plus largement permettre :

- d'identifier les enjeux les plus importants, les enjeux ou les parties du territoire nécessitant une attention particulière ou un approfondissement de l'évaluation,
- de vérifier qu'au-delà du porter à connaissance, la collectivité dispose de toutes les données et informations environnementales disponibles,
- d'identifier les autres plans et programmes que le document d'urbanisme doit prendre en compte, et en leur sein, les principaux enjeux et orientations qui concernent plus particulièrement le territoire,
- d'échanger sur des documents intermédiaires ou provisoires, avant la saisie officielle.

Deuxième niveau de consultation, après l'arrêt du document d'urbanisme par la collectivité, l'autorité environnementale émet un avis, distinct de celui des services de l'Etat préparé par la DDT(M). Le préfet doit donc être consulté spécifiquement à ce titre (cf. jurisprudence ci-dessous). L'avis de l'autorité environnementale porte d'une part sur l'évaluation environnementale, son caractère complet, la qualité des informations qu'elle contient, leur adéquation aux enjeux du territoire... ; et d'autre part sur la prise en compte de l'environnement par le document d'urbanisme : acceptabilité environnementale du projet, nature des dispositions en faveur de l'environnement, cohérence avec les enjeux du territoire et les autres orientations du document, niveau des prescriptions. Il ne conclut pas nécessairement sous la forme d'un avis global favorable ou défavorable, mais peut émettre des réserves sur certains aspects ou demander des adaptations ou compléments. L'avis est « réputé favorable » passé un délai de trois mois sans réponse de l'autorité environnementale.

Cet avis doit être joint au dossier soumis à enquête publique. Le document approuvé au final doit expliquer la manière dont il en a été tenu compte. Un échange avec l'autorité environnementale peut utilement être prévu au sujet de l'avis émis afin d'en faciliter la prise en compte. Sans chercher l'exhaustivité, et sur la base de retours d'expériences, on peut souligner quelques points sur lesquels l'autorité environnementale est particulièrement attentive dans ses avis : l'expression et la hiérarchisation des enjeux, et quand cela est nécessaire leur territorialisation, la justification des choix au regard des considérations environnementales, l'explication du rôle joué par l'évaluation dans ces choix, le dispositif prévu pour le suivi...



Ce que dit la Jurisprudence

Le SCOT du Pays de Saint-Lois a été annulé pour cause d'irrégularité dans la demande d'avis à l'autorité compétente (préfet du département) sur l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de SCOT. La demande d'avis ne mentionnait pas qu'elle portait aussi sur l'évaluation. L'avis du préfet « dûment requis sur le projet de schéma de cohérence territoriale arrêté, conformément aux prévisions de l'article L122-8 du code de l'urbanisme » n'est pas « de nature à regarder comme remplie la formalité substantielle de consultation du préfet, assisté par le service régional de l'environnement concerné, sur l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation et sur la prise en compte de l'environnement par le projet de document d'urbanisme... ». Tribunal administratif de Caen, le 17 juin 2010.

Le PLU de Parentis-en-Born a été annulé notamment car la consultation du préfet sur l'évaluation environnementale contenue dans le rapport de présentation est arrivée hors délai (un mois avant l'enquête publique au lieu des trois mois exigés par la réglementation). Tribunal administratif de Pau, le 4 décembre 2009.

La loi portant engagement national pour l'environnement de juillet 2010 introduit **un nouveau temps d'échanges avec l'autorité environnementale, pour les SCOT au cours de leur mise en application**. L'analyse des résultats de l'application du SCOT réalisée au plus tard 6 ans après son approbation devra en effet être communiquée à l'autorité environnementale (L122-14 du code de l'urbanisme).

Assurer la traçabilité des choix et des évolutions du document d'urbanisme

L'évaluation, au sein du rapport de présentation, doit expliquer les choix effectués et les évolutions progressives apportées au projet, ainsi que la manière dont les questions environnementales ont pesé dans ces choix et évolutions. L'élaboration des documents d'urbanisme étant souvent longue et le projet se construisant de manière progressive, sans nécessairement formaliser toutes les hypothèses envisagées, il peut être difficile de reconstituer à posteriori le cheminement du projet pour le retranscrire dans le rapport de présentation. Cela est d'autant plus difficile que l'évaluation a été très intégrée au processus d'élaboration et n'a pas donné lieu à des rendus intermédiaires formalisés.

Il importe donc, dans le cadre de la gestion du projet, de prendre des dispositions permettant d'archiver les documents, notes, cartographies, comptes-rendus de réunions, échanges plus informels... qui traduisent les évolutions du projet et les choix effectués, et qui permettront de les exposer dans l'évaluation. Cela peut se concrétiser simplement, par un tableau retraçant la chronologie détaillée de la vie du projet et renvoyant aux différents documents et comptes-rendus utiles. Cela doit contribuer à la transparence de la démarche. Cela concerne le travail interne à la collectivité (et avec les éventuels prestataires), mais aussi les échanges avec les services de l'Etat, et notamment l'autorité environnementale, pour lesquels la rédaction de comptes-rendus est particulièrement utile.



« Restituer la démarche d'évaluation »

Page 52

Conduire une évaluation

Initier la démarche.....	22
Identifier les enjeux environnementaux du territoire	25
Accompagner l'élaboration du document d'urbanisme	31
Vérifier la cohérence interne	43
Assurer la cohérence externe	45
Préparer le suivi ultérieur	49
Restituer la démarche d'évaluation	52



Initier la démarche

L'évaluation environnementale devant accompagner en continu l'élaboration du document d'urbanisme, ses modalités doivent être définies en même temps que celles du document lui-même.

Préparer l'évaluation et établir son cahier des charges conjointement à celui du document d'urbanisme

Selon les choix d'organisation de la maîtrise d'œuvre, le cahier des charges pourra être spécifique à l'évaluation environnementale ou intégré à celui d'élaboration du document. Devront notamment être abordées les questions ci-dessous.

▼ Les instances de suivi et pilotage

La question des instances de suivi et de pilotage de l'évaluation ne doit pas être abordée indépendamment de celles pour l'élaboration du document d'urbanisme. C'est bien dans le dispositif global que l'évaluation doit trouver sa place, et la concertation avec les partenaires au sujet de l'évaluation doit être faite dans le même esprit que la concertation pour la conception du document. Ainsi, les instances de suivi ou de pilotage de l'élaboration du document d'urbanisme pourront également suivre et piloter la démarche d'évaluation. Il faudra toutefois veiller à ce que les partenaires plus particulièrement concernés par les questions d'environnement soient bien associés quand nécessaire. A l'inverse, si pour des raisons de commodité, un pilotage spécifique est mis en place pour l'évaluation, il faudra prévoir des temps de partage de l'évaluation avec les instances de pilotage du document d'urbanisme. Dans ce cas, le risque est en effet que l'évaluation reste une démarche à part et ne contribue pas à alimenter le document d'urbanisme.

▼ La maîtrise d'œuvre

La collectivité doit décider à ce stade des intervenants pour l'élaboration du document d'urbanisme et son évaluation, et donc du recours ou non à des prestataires externes. Les avantages, inconvénients et points de vigilance des différentes solutions sont abordés dans la première partie de ce guide (chapitre gouvernance et organisation). Les compétences spécifiques nécessaires à l'évaluation environnementale doivent être identifiées. Elles dépendent des particularités du territoire et des données déjà disponibles. Dans tous les cas l'équipe en charge de l'évaluation doit réunir des compétences assez diverses pour pouvoir aborder, et au besoin approfondir, l'ensemble des thématiques environnementales.

▼ Le déroulement et le planning de la démarche

Il est important d'identifier les moments clefs de l'évaluation dans le déroulement et le planning de l'élaboration du document d'urbanisme, et les temps de partage des apports de la démarche, en particulier pour l'identification des enjeux, la comparaison de scénarios ou d'alternatives, et la définition des mesures environnementales à intégrer dans les parties prescriptives du document.

Il faut prévoir de laisser un temps suffisant aux personnes en charge de l'évaluation à chacune des étapes pour s'approprier le projet de document et rendre leurs avis et suggestions avant que les choix ne soient définitivement arrêtés. Il faut prévoir également le temps pour les décideurs de débattre de ces suggestions et les intégrer au projet. Même si l'évaluation est conduite en interne ou par le prestataire qui élabore le document, il est utile d'identifier des temps spécifiques dédiés à l'évaluation et de formaliser un minimum leur restitution.

Fiche pratique

6

Le cahier des charges de l'évaluation environnementale

Il faut aussi ménager un temps pour les derniers ajustements de l'évaluation et leur transcription dans le rapport de présentation, entre le moment où les derniers ajustements du document seront réalisés par la collectivité et son arrêt. Dans le cas où le document d'urbanisme s'élabore sur une longue période, il importe également de prévoir une mise à jour de l'état initial de l'environnement afin qu'il ne présente pas de données trop anciennes au moment de son arrêt, et pour intégrer le cas échéant des données nouvelles, notamment celles issues d'approfondissement que l'analyse des incidences pourrait rendre nécessaires.

Selon le planning global et dans le cadre du recours à un marché avec un prestataire, pour plus de souplesse, il peut être utile de le fractionner, de prévoir des variantes ou options, des prix unitaires... Cela pour permettre d'adapter la prestation aux besoins qui se précisent au fur et à mesure de l'avancement (par exemple versions successives des différentes pièces du document à analyser, mise à jour ou compléments de l'état initial suite à des données nouvelles, approfondissement sur un secteur particulier...), mais aussi pour anticiper l'éventualité de ces besoins.

Enfin un écueil à éviter est de consacrer trop de temps à l'état initial de l'environnement au détriment du travail d'évaluation à proprement parler. Cela mérite d'être pris en compte dans le planning, l'organisation de la prestation et le cahier des charges.

▼ Les thématiques à aborder ou à approfondir et les données à mobiliser

La directive européenne relative à l'évaluation définit les champs de l'environnement dans une approche large, incluant la santé, le paysage, le patrimoine... et insiste sur la nécessité d'intégrer les interactions entre les différentes thématiques. Le droit français ne décline pas les thématiques environnementales à prendre en compte.



Ce que dit la loi

Dans son annexe 1 (paragraphe f) la directive EIPPE précise les informations à fournir dans le rapport environnemental, en particulier « les effets notables probables sur l'environnement, y compris sur des thèmes comme la diversité biologique, la population, la santé humaine, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, le patrimoine culturel, y compris le patrimoine architectural et archéologique, les paysages et les interactions entre ces facteurs ».

Si l'intégralité des thématiques environnementales doit être abordée par l'évaluation, elles ne nécessitent pas nécessairement toutes le même niveau d'approfondissement ; cela dépend des spécificités locales. En outre de nombreuses données environnementales utiles à l'évaluation sont disponibles auprès de divers partenaires et organismes, et doivent être exploitées avant d'engager des investigations plus lourdes. Ainsi, lors de la préparation de l'évaluation, il est utile de faire un premier bilan des problématiques qui apparaissent particulièrement importantes pour le territoire, des données disponibles, des besoins d'approfondissement éventuels... et de l'expliciter dans le cahier des charges. Il faut rappeler que pour certaines thématiques, en particulier l'étude des milieux naturels, les investigations de terrain ne peuvent être réalisées qu'à certaines périodes de l'année ou nécessitent plusieurs passages à des époques différentes. L'anticiper en facilitera la mise en œuvre.

▼ L'aire (ou les aires) d'études

Le périmètre d'études doit pouvoir varier selon les questions environnementales abordées. En effet, la compréhension et la prise en compte de certaines questions nécessitent de regarder un périmètre plus large que celui du document d'urbanisme : cela peut notamment être le cas pour l'analyse des continuités écologiques, des ressources en eau ou des inondations à l'échelle d'un bassin versant, du paysage.... Cela doit aussi permettre d'analyser les incidences du document d'urbanisme, non seulement sur son périmètre, mais également sur les territoires limitrophes. La collecte des données devra anticiper cette nécessité.

A l'opposé, il pourra aussi être nécessaire d'étudier de manière plus approfondie certaines parties du territoire, soit parce qu'elles présentent à priori une sensibilité particulière, soit parce qu'elles seront concernées par des incidences environnementales. S'il n'est pas toujours possible d'identifier ces secteurs au moment où l'on initie la démarche, on peut toutefois l'envisager dans le cahier des charges, puis le préciser ultérieurement.

▼ L'articulation avec d'autres démarches

Dans l'hypothèse où, en même temps que le document d'urbanisme, d'autres démarches sont engagées ou d'autres documents sont élaborés, il faut en prévoir les articulations : par exemple, un diagnostic (et état initial de l'environnement) commun, des temps de concertation communs, de mise en cohérence des orientations... Cela peut concerner par exemple un agenda 21, un PDU, un PLH, un SAGE...

Si la collectivité a fait le choix d'un accompagnement par une analyse environnementale de l'urbanisme (AEU), il faudra définir la manière dont celle-ci doit nourrir l'évaluation environnementale, en étant notamment vigilant sur les thèmes environnementaux qui doivent être couverts dans une évaluation environnementale par rapport à ceux qui auront été abordés dans le cadre de l'AEU. L'AEU est une démarche d'aide à la décision proposée par l'ADEME pour les projets d'aménagement opérationnels et les documents d'urbanisme visant à la prise en compte des aspects environnementaux et énergétiques.

Établir le bilan du document antérieur et pré-identifier les enjeux environnementaux

Dans le cas de la révision d'un document d'urbanisme ou lorsqu'un document préexiste (même si le territoire de projet a évolué), il est utile de dresser un rapide bilan de la manière dont l'environnement était pris en compte dans le document et dans sa mise en œuvre :

- ▼ Quels enjeux environnementaux étaient identifiés et comment étaient-ils traduits dans les orientations et dispositions du document d'urbanisme ?
- ▼ Dans quelle mesure les orientations et dispositions en matière d'environnement ont-elles été mises en œuvre concrètement ? avec quels résultats ? quelles difficultés éventuelles ?
- ▼ Quels éventuels impacts environnementaux sont constatés aujourd'hui et n'avaient pas été anticipés ?
- ▼ Comment l'espace a-t-il été utilisé au regard des objectifs initiaux et du zonage pour les PLU ?

Sans nécessairement engager une démarche lourde d'évaluation du document précédent, ce questionnement doit conduire à mettre en avant ce qui a bien marché et mérite d'être reconduit, et à identifier d'éventuelles lacunes. Cela doit permettre une première identification des principaux enjeux environnementaux du territoire à prendre en compte, de définir et cibler les attentes et les besoins en matière d'évaluation environnementale du futur document d'urbanisme, et ainsi contribuer à en préparer le cahier des charges.

Identifier les enjeux environnementaux du territoire

L'état initial de l'environnement est une étape fondamentale qui conditionne la qualité de l'ensemble de la démarche d'évaluation. Il a un double objectif. En donnant une vision objective des enjeux environnementaux du territoire, il contribue à la construction du projet de territoire. Il constitue aussi le référentiel sur lequel doivent s'appuyer les autres temps de l'évaluation (analyse des incidences, cohérence interne et externe).

Dégager une vision stratégique et transversale de la situation environnementale du territoire

L'état initial de l'environnement n'est ni une description exhaustive ni une simple compilation de la connaissance environnementale du territoire. C'est une analyse objective des forces et des faiblesses, à partir de laquelle on doit pouvoir exprimer les enjeux environnementaux du territoire et les orientations stratégiques en découlant. Ce n'est pas une simple photographie du territoire, mais une approche dynamique, prenant en compte les tendances et perspectives et les interactions existantes entre les différentes thématiques. L'état initial ne doit pas présenter l'environnement comme une contrainte. Il doit identifier quels sont les atouts et les richesses du territoire, qui peuvent être aussi des facteurs d'attractivité et de développement, au même titre que ses faiblesses ou les éléments dégradés que le document d'urbanisme peut contribuer à améliorer.

La situation environnementale du territoire doit être analysée au regard de l'ensemble des politiques d'aménagement du territoire qui ont des incidences, positives ou négatives, sur l'environnement : développement urbain, développement économique, déplacements... C'est à partir de là que l'on pourra identifier les leviers que le document d'urbanisme peut mobiliser pour que ces politiques agissent en faveur de l'environnement. L'état initial doit aussi permettre de **situer le territoire par rapport aux orientations et objectifs de référence** qui s'y appliquent en matière d'environnement, qu'ils soient issus d'engagements internationaux, communautaires, de politiques ou dispositions réglementaires nationales, régionales, voire plus locales.

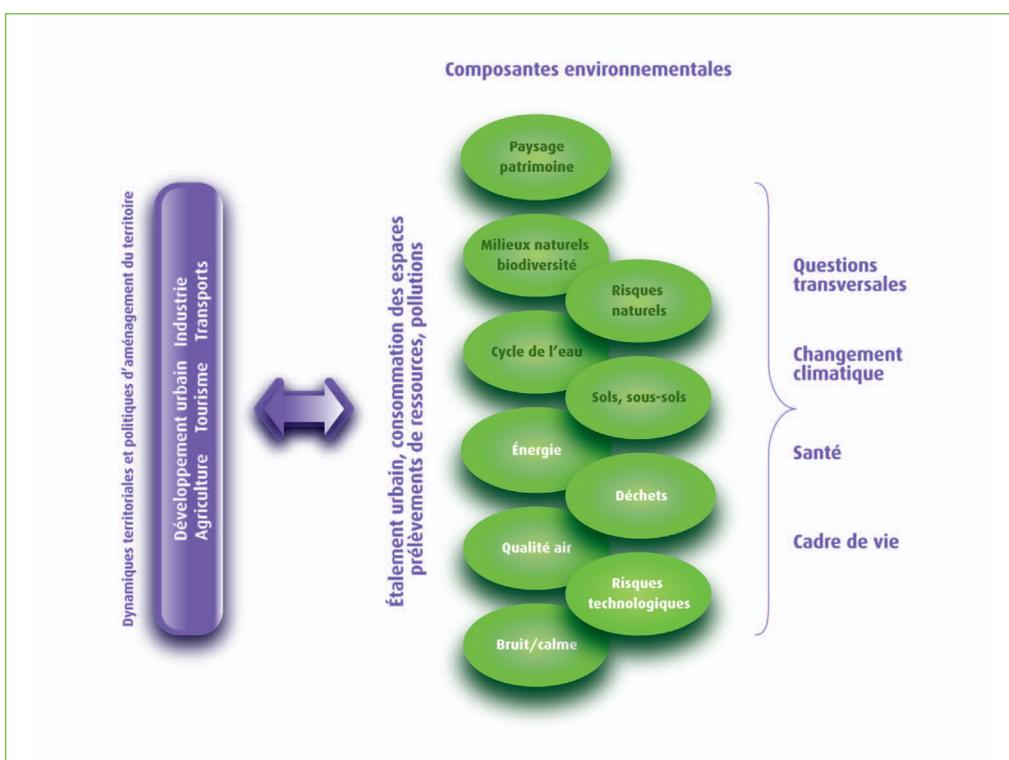
L'état initial donne une vision globale du territoire, mais il doit aussi **mettre en évidence des particularités plus locales** qui peuvent être importantes pour le futur document d'urbanisme. La cartographie est ici essentielle pour restituer ces spécificités. Il doit aussi au besoin **resituer le territoire dans les entités géographiques ou administratives plus vastes** et qui sont pertinentes pour la compréhension et la prise en compte de l'environnement.

Comme indiqué plus haut, le code de l'urbanisme ne donne pas de liste des champs de l'environnement que doit traiter l'évaluation environnementale, mais on peut se référer à la directive elle-même. On peut également se référer aux objectifs assignés aux SCOT et PLU par les articles L110 et L121-1 du code de l'urbanisme, parmi lesquels figurent de nombreuses questions d'environnement, que l'on devra trouver dans l'état initial.

Il n'existe pas de « découpage » unique ou idéal des questions d'environnement pour les présenter dans un état initial. On peut aborder l'environnement par composantes ou compartiments (l'eau, l'air, les milieux naturels, les sols...) ou par dimension correspondant au rapport qu'entretient l'homme avec son environnement (ressources, pollutions, risques...). Quelle que soit la solution adoptée, il est essentiel de bien identifier et mettre en évidence les relations qui peuvent exister entre les différents thèmes (par exemple, richesse écologique des zones humides et rôle joué en matière d'épuration des eaux et de prévention des inondations, impact sur l'avifaune et insertion paysagère des équipements pour les énergies renouvelables).

Il ne s'agit pas ici de détailler les méthodes de diagnostic environnemental de territoire, sur lesquelles s'appuyer pour élaborer l'état initial de l'environnement. La bibliographie présentée à la fin du guide indique plusieurs documents utiles.

Les thématiques environnementales de l'état initial de l'environnement



Si l'état initial doit aborder l'ensemble des problématiques environnementales il doit aussi rester (en temps passé et en volume dans le rapport de présentation) proportionné à l'importance des enjeux et à la taille de la collectivité. Il faut veiller à ne pas consacrer trop de temps à cette étape au détriment de l'évaluation proprement dite.

Valoriser les données existantes

Il existe aujourd'hui de très nombreuses données environnementales, plus ou moins organisées dans des bases de données et facilement accessibles. L'état initial devra avant tout s'appuyer sur ces données. Nombre d'entre elles sont produites ou rassemblées par l'Etat ou ses établissements publics, et pourront avoir été transmises à la collectivité dans le cadre du porter à connaissance. L'état initial de l'environnement est, pour la collectivité, l'occasion de faire le point sur les données environnementales dont elle dispose ou qui sont disponibles sur son territoire : ce bilan pourra utilement être fait lors de la préparation de l'évaluation afin que ce travail de collecte des données, parfois long, ne pénalise pas le démarrage de la démarche.

Fiche pratique

7

Les thèmes de l'état initial de l'environnement et de l'évaluation

Voilà

Profil environnemental régional, état des lieux et éléments de méthode – MEDDTL/CGDD – juillet 2010 – www.stats.environnement.developpement-durable.gouv.fr

Plaquettes sur les principes et outils méthodologiques de l'évaluation environnementale des SCOT et PLU – DRIEE Ile-de-France / DDT Val-d'Oise – mars 2009 – www.driee.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr

On ne cherche toutefois pas l'exhaustivité mais la pertinence des données collectées au regard des questions posées, et leur analyse. Il faut pour cela en connaître l'ancienneté, la précision, le territoire couvert... Ce travail devra aussi identifier les questions ou les parties du territoire pour lesquelles la connaissance est jugée insuffisante par rapport aux besoins, et qui nécessiteraient des approfondissements.

Il est probable que sur la durée, souvent longue, d'élaboration du document d'urbanisme, des données actualisées ou nouvelles seront produites, y compris à l'initiative de la collectivité pour répondre à des manques ou besoins identifiés. Aussi, il est important de maintenir une veille quant à l'évolution de la connaissance et prévoir au besoin de mettre à jour ou compléter l'état initial de l'environnement avant l'arrêt du document d'urbanisme, au moins pour les questions qui constituent des enjeux importants pour le territoire.

En complément des informations organisées dans des bases de données ou présentées dans des études, **des échanges avec les services et organismes en charge des questions environnementales sont indispensables.** Des personnes ressources, experts ou associations locales peuvent aussi être mobilisés.

L'élaboration de l'état initial nécessite aussi impérativement une analyse de terrain.

Cela est indispensable pour s'approprier le territoire, en comprendre le fonctionnement, interpréter certaines données... Le niveau de détail de ces investigations dépendra du document (plus global dans un SCOT, plus précise dans un PLU) et des données effectivement disponibles.

Approfondir l'état initial en fonction de la sensibilité du territoire et des orientations du document d'urbanisme

Au cours de son élaboration ou plus tard lors de l'évaluation environnementale à proprement parler, il pourra s'avérer nécessaire d'approfondir certaines thématiques de l'état initial de l'environnement ou de l'affiner sur certaines parties du territoire.

Le choix de ces approfondissements est bien sûr propre à chaque territoire. Ils devront rester proportionnés aux enjeux et n'être engagés qu'après vérification que les données disponibles ne suffisent pas à répondre à la question posée. Ils devront notamment porter sur les « zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan ou du schéma » tel qu'exigé par le code de l'urbanisme.



À titre d'exemples

On peut citer quelques situations où un approfondissement de l'état initial peut être nécessaire en préalable à l'évaluation de certaines orientations ou dispositions du document.

- Analyse paysagère d'un coteau boisé constituant un élément fort du paysage avec une relation de covisibilité depuis certaines parties du territoire et sur lequel il est envisagé des zones d'urbanisation future.
- Etudes de la faisabilité de techniques alternatives de gestion des eaux pluviales dans une commune où le réseau d'assainissement pluvial est saturé et où le sous-sol présente dans certains secteurs des contraintes pour l'infiltration.
- Etude du potentiel local en énergie renouvelable afin d'identifier dans le document des zones préférentielles pour leur développement ou préciser le règlement du PLU.
- Analyse des habitats naturels avec relevés floristiques et faunistiques des zones pressenties pour l'urbanisation future dans le cadre d'un PLU.

Tous les besoins d'approfondissement ne peuvent pas être identifiés en amont de l'état initial, mais la préparation de l'évaluation peut permettre d'en repérer certains et ainsi prévoir de les déclencher si nécessaire. Cela peut constituer un gain de temps précieux, en particulier dans le cas d'un marché avec un prestataire qui peut ainsi les avoir prévus sous la forme d'une option ou variante et avoir intégré les compétences nécessaires à son équipe.

Construire le scénario environnemental de référence

L'évaluation analysera les incidences d'orientations ou dispositions dont la mise en œuvre s'échelonne dans le temps sur une durée pouvant aller jusqu'à une dizaine d'années pour les PLU et une quinzaine pour les SCOT. **L'évaluation ne peut donc pas être conduite simplement au regard de la situation environnementale du territoire au moment où l'on élabore le document, mais elle doit intégrer les perspectives d'évolution et les politiques en cours.** La directive européenne précise en effet parmi les informations requises dans l'évaluation « les aspects pertinents de la situation environnementale ainsi que son évolution probable si le plan ou programme n'est pas mis en œuvre ». On appelle couramment cette vision prospective du territoire, le scénario de référence ou le scénario au fil de l'eau.

Pour l'élaborer, il faut disposer non seulement des informations décrivant la situation environnementale du territoire à un instant donné, mais aussi des tendances passées de son évolution et des politiques environnementales mises en œuvre (par la collectivité mais aussi par d'autres acteurs) qui sont susceptibles de la faire évoluer. Il faut donc prévoir de collecter ces informations lors du recueil des données pour l'état initial de l'environnement.

Ainsi le scénario de référence croise trois familles d'informations :

- ▼ **Les dynamiques d'évolution du territoire**, y compris celles impulsées le cas échéant par le document antérieur, en termes démographique et économique et leurs conséquences en termes de consommation d'espace. On peut pour cela s'appuyer sur les travaux menés dans le cadre du diagnostic socio-économique, qui retracent généralement l'évolution du territoire. En prolongeant les tendances passées, en s'appuyant sur les éventuelles projections notamment démographiques établies, en utilisant les ratios moyens de consommations d'espaces du territoire constatés au cours des dernières années (par logement ou habitant et par établissement ou emploi) on pourra établir des perspectives en termes de consommation d'espace.

Selon la qualité et la précision des données dont on dispose, on pourra aussi faire des hypothèses de spatialisation des tendances de développement (par exemple, poursuite de l'extension de la couronne périurbaine, étalement le long des voies principales des villages...) et ainsi apprécier plus ou moins précisément les incidences environnementales potentielles. L'analyse rétrospective de la consommation d'espace du territoire, qui fait désormais explicitement partie des éléments que doit contenir le rapport de présentation, a ici toute son importance. Ces dynamiques pourront également être traduites en termes de besoins en ressources (eau, énergie, matériaux...) et rejets de polluants ou déchets.

- ▼ **Les tendances d'évolution de la situation environnementale** du territoire qu'il faudra apprécier au regard de l'évolution des pressions qui s'exercent sur les ressources. Ainsi par exemple, on pourra constater que les prélèvements en eau des ménages diminuent alors même que la population augmente, en raison des progrès qui sont faits sur les équipements et les réseaux de distribution. A l'inverse on pourra constater que la qualité de l'air à proximité des infrastructures routières n'évolue pas malgré les améliorations technologiques sur les véhicules et la progression sensible de la fréquentation des transports en commun. Les données naturalistes peuvent mettre en évidence la réduction de certaines populations d'espèces corrélativement à la régression des surfaces de leurs habitats naturels.

Fiche pratique

13

La dimension prospective de l'évaluation : le scénario au fil de l'eau

- Les politiques, programmes, actions engagés** sur le territoire et visant à la valorisation des richesses environnementales, à la réduction des pressions, à l'amélioration de la qualité des ressources... Le scénario de référence n'est pas le scénario du pire qui prolonge toutes les tendances négatives à l'œuvre en ignorant la mobilisation des acteurs en faveur de l'environnement. Il doit au contraire donner à voir comment cette mobilisation contribue ou contribuera à infléchir ces tendances. Par exemple, la mise en œuvre d'un programme d'assainissement collectif sur un territoire rural qui n'en disposait pas devra être intégrée dans les perspectives d'évolution de la qualité des ressources en eau. Les perspectives données par les plans ou programmes comme les plans de déplacements urbains, les plans climat territoriaux... devront être prises en compte.

Il ne s'agit pas ici de faire des projections complexes, ni de systématiquement quantifier toutes les variables caractéristiques de l'environnement à un horizon de 5, 10 ou 15 ans, mais de dégager quelles sont les perspectives d'évolution de l'état de l'environnement en l'absence du nouveau document d'urbanisme. Cette analyse sera le plus souvent qualitative, même si certaines questions, en particulier la consommation d'espaces, méritent une approche plus quantitative et si possible spatialisée. Il faut aussi penser à s'appuyer sur les démarches de prospective environnementale qui existent. Par exemple les SDAGE adoptés fin 2009 donnent une vision de l'état prévisionnel des ressources en eau à l'échéance 2015 et au-delà. Des réflexions prospectives sont également engagées dans le cadre des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) ou peuvent l'être plus localement dans le cadre de PDU, plans climat...

Cette vision des perspectives d'évolution du territoire est indispensable pour l'analyse des incidences. Elle doit rester sincère et objective, sans chercher à « noircir » les perspectives pour mettre en valeur et justifier le contenu du futur document d'urbanisme. Elle doit aussi contribuer à identifier les enjeux. En effet c'est non seulement la situation actuelle mais aussi une perspective éventuelle de sa dégradation qui feront d'une question un enjeu. Enfin, **en donnant une image du territoire dans l'hypothèse où on laisse les tendances actuelles se poursuivre, le scénario au fil de l'eau constitue un véritable outil d'aide à la décision et de pédagogie.** C'est aussi à partir de là que l'on pourra identifier quels leviers le document d'urbanisme peut mobiliser pour infléchir les tendances.

Formuler des enjeux hiérarchisés et territorialisés

L'état initial de l'environnement doit déboucher sur la formulation d'enjeux. **On entend par enjeux les questions d'environnement qui engagent fortement l'avenir du territoire, les valeurs qu'il n'est pas acceptable de voir disparaître ou se dégrader, ou que l'on cherche à gagner ou reconquérir, tant du point de vue des ressources naturelles que de la santé publique ou de la qualité de vie.** Ils peuvent s'exprimer à partir de l'état des composantes de l'environnement et de leur tendance d'évolution, de l'importance des pressions exercées et/ou de l'insuffisance des réponses apportées.

Au-delà de l'expression des enjeux, l'état initial de l'environnement doit en donner une lecture hiérarchisée. Cette hiérarchisation des enjeux ne sera pas établie dans l'absolu (on ne cherche pas à les classer) mais au regard de leur importance pour la protection des ressources et des milieux, et également de la qualité de vie, de la santé publique voire plus largement du développement durable (contribution au développement économique, équité sociale, identité et image du territoire, demande sociale...). Ainsi, il n'y a pas une hiérarchie unique des enjeux, mais cela dépend du (ou des) critère(s) objectif(s) mis en avant (en reliant notamment les constats scientifiques au contexte particulier du territoire). Et à partir d'une telle lecture des enjeux, la collectivité pourra définir ses priorités en connaissance de cause.

Dans la perspective de l'élaboration du PADD, **les enjeux peuvent aussi être hiérarchisés en fonction des leviers potentiels et des marges de manœuvre que le document d'urbanisme offre pour chacun d'entre eux.** Les enjeux et leur hiérarchisation doivent aussi tenir compte de la situation environnementale du territoire au regard des orientations et objectifs de référence qui s'y appliquent.

Fiche pratique **12**
La hiérarchisation et la territorialisation des enjeux

Il est essentiel à ce stade de croiser les problématiques environnementales avec les autres questions d'aménagement du territoire (qui sont abordées dans le diagnostic socio-économique), car c'est de cette analyse transversale que peuvent émerger certains enjeux et les leviers à mobiliser dans le document d'urbanisme. S'il est important de bien identifier les enjeux environnementaux, au regard desquels sera conduite l'analyse des incidences, ils ne doivent pas rester déconnectés des enjeux mis en lumière par **le diagnostic socio-économique**.

Le diagnostic socio-économique et l'état initial de l'environnement doivent conclure conjointement sur les enjeux du territoire, et les leviers offerts par le document d'urbanisme : cela constitue la base de travail pour l'élaboration de scénarios et le PADD.

L'ensemble du territoire ne sera pas nécessairement concerné par tous les enjeux, ou ils n'auront pas la même intensité partout. **Il faut donc territorialiser les enjeux pour prendre en compte les spécificités locales au sein du territoire**. La cartographie a ici toute son importance car elle permettra à la fois de spatialiser les parties du territoire concernées par chaque enjeu, et de mettre en évidence les parties du territoire qui sont confrontées au cumul de plusieurs enjeux.

Assurer articulation et cohérence entre diagnostic et état initial de l'environnement

Si la rédaction du code de l'urbanisme invite à faire de l'état initial de l'environnement et du diagnostic socio-économique des parties distinctes au sein du rapport de présentation, il faut garder à l'esprit que **ces deux parties forment un tout, le diagnostic global du territoire**. Ce découpage et une rédaction souvent confiée à des personnes ou des prestataires différents peuvent rendre peu lisible cette vision globale du territoire. Il faut donc rechercher un minimum de cohérence dans la présentation de ces deux parties, et identifier des liens entre elles. Si dans l'état initial de l'environnement on identifie les pressions exercées par les politiques de développement, on pourra aussi dans le diagnostic identifier les questions qui ont des liens avec les problématiques environnementales, les deux parties se répondant et se complétant ainsi sans redites.

Certains sujets sont à l'interface entre le diagnostic socio-économique et l'environnement, et peuvent être traités dans l'une ou l'autre partie : c'est le cas notamment pour les questions relatives au paysage et au patrimoine, aux déplacements, à la consommation d'espace... Peu importe l'endroit où elles figurent dans le rapport de présentation. Si on fait le choix de les traiter dans le diagnostic, il faudra veiller à ce que cela ne conduise pas à oublier de les prendre en compte dans les enjeux environnementaux et l'analyse des incidences. Le diagnostic doit aussi être établi au regard des « besoins répertoriés » du territoire, y compris en matière d'environnement : à ce titre le diagnostic ou l'état initial de l'environnement devront faire le point sur les capacités actuelles et futures du territoire en matière d'assainissement, d'alimentation en eau, de gestion des déchets...

On peut éventuellement faire le choix de fondre l'état initial de l'environnement et le diagnostic socio-économique en une seule partie, ce qui peut faciliter la compréhension globale des enjeux du territoire. Mais là encore, il faudra s'assurer que toutes les questions d'environnement y sont effectivement et clairement abordées, et que cela ne conduit pas à « noyer » les considérations environnementales ou à sous-estimer les enjeux environnementaux. On rappellera que la directive EIPPE assigne aussi à l'évaluation l'objectif d'éclairer le public sur les aspects environnementaux : il est donc nécessaire de permettre au public d'identifier rapidement et facilement les parties du rapport de présentation qui y ont trait.

Fiche pratique

11

Les représentations géographiques dans l'évaluation environnementale

Accompagner l'élaboration du document d'urbanisme

A chaque étape de la construction du document d'urbanisme, l'évaluation contribue à l'adapter en analysant les incidences potentielles de sa mise en œuvre et en s'assurant que les enjeux environnementaux sont pris en compte.

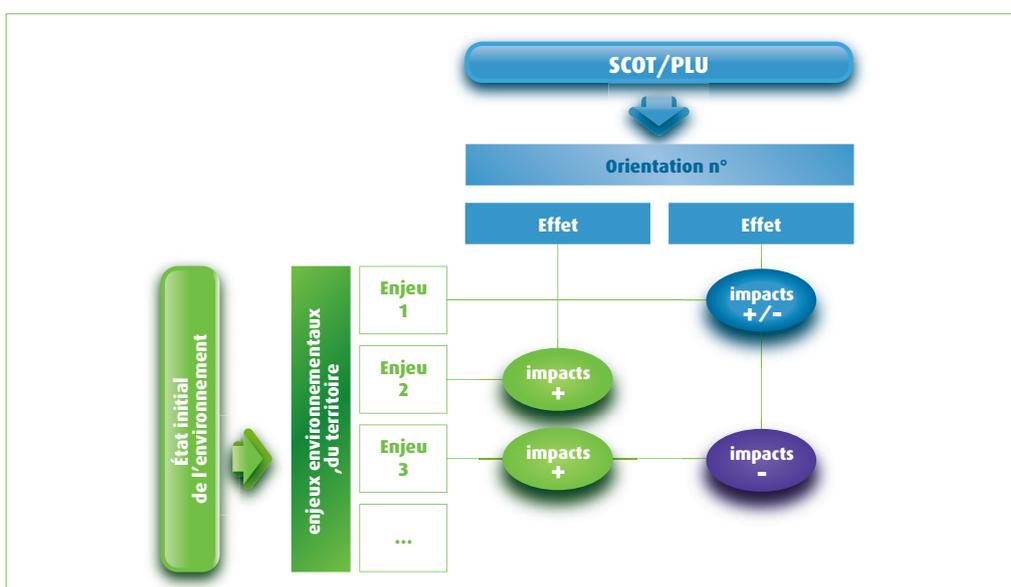
Les différentes étapes décrites ici s'appliquent aussi bien à des scénarios d'aménagement ou de développement du territoire qu'aux orientations retenues. Le niveau de détail de l'analyse sera simplement différent selon que l'on compare de grandes options de développement (au stade du PADD notamment) ou qu'on évalue un projet de SCOT ou PLU plus abouti, selon le principe de proportionnalité évoqué précédemment.

Décrypter le document d'urbanisme ou les scénarios

Cette première étape doit permettre d'envisager par la suite toutes les conséquences possibles du document d'urbanisme (ou des scénarios) en matière d'environnement. Il s'agit d'identifier les composantes du document génératrices de pressions ou effets environnementaux, qui pourront avoir des impacts ou incidences sur le territoire :

- Comment le document oriente-t-il l'aménagement du territoire, en termes de développement résidentiel, de développement économique, d'infrastructures et d'équipements associés, d'espaces naturels et agricoles ?
- Quelle localisation, ou quels principes de localisation, du développement ?
- Quels sont les éléments de quantification (par exemple en termes de population, de logements, d'emplois, de consommation d'espace...) ?
- Quelle nature des projets ou des intentions de projets ?
- Quelles règles / dispositions relatives à la nature et la qualité des projets ?...

Principe de l'analyse des incidences





Quelques définitions

Une pression ou un effet est la conséquence objective des projets sur l'environnement indépendamment du territoire affecté.

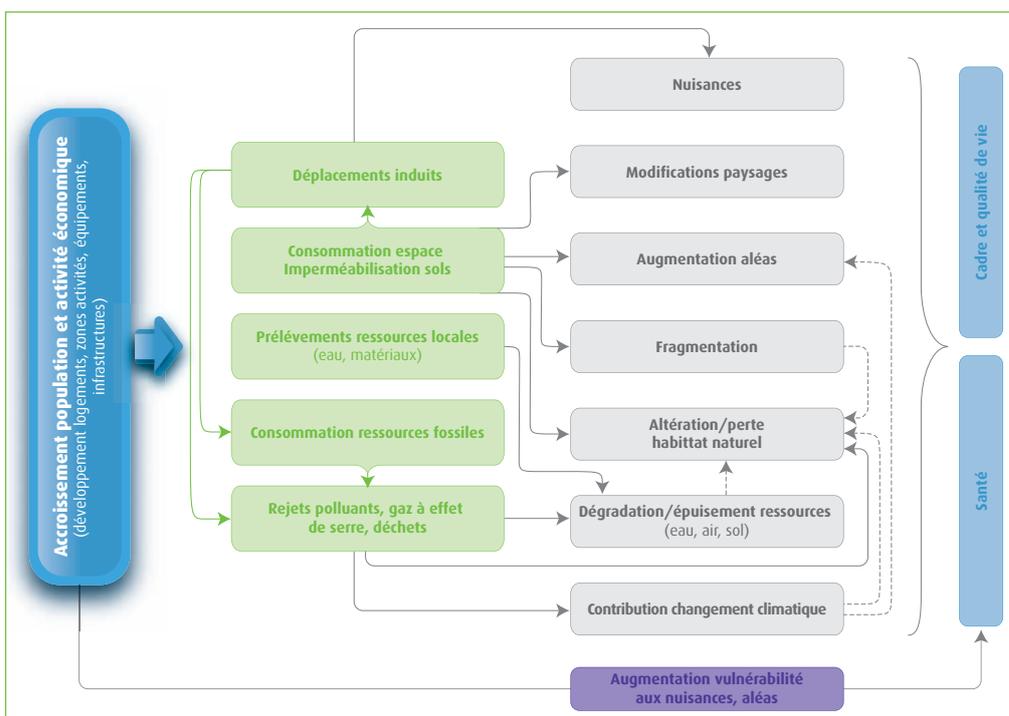
Un impact ou une incidence est une appréciation croisant l'effet avec la sensibilité environnementale du territoire. Il s'agit d'un changement, positif ou négatif, dans la qualité de l'environnement. Il peut être direct ou indirect s'il résulte d'une relation de cause à effet.

Par exemple, effets des nouvelles zones d'urbanisation sur la consommation d'espace, qui peut se traduire par des impacts en fonction de la sensibilité écologique et paysagère des secteurs consommés ; effets sur la consommation d'eau potable et impacts en fonction de l'état actuel de la ressource, des conflits d'usage engendrés, du besoin de trouver d'autres ressources... ; effets sur les besoins de déplacement et impacts en fonction de la desserte en transport collectif, de la saturation du réseau...

Le décryptage ne concerne pas que le PADD, mais bien l'ensemble du document d'urbanisme, à savoir le PADD et sa déclinaison dans le DOO et les éventuels documents graphiques pour le SCOT ; le PADD, le zonage, le règlement et les orientations d'aménagement et de programmation pour le PLU. Cela nécessite une attention particulière, d'une part pour bien appréhender les implications environnementales que peuvent contenir des orientations souvent d'apparence assez générale dans un PADD ; d'autre part pour « reconstruire » les liens qui ne sont pas toujours bien mis en évidence entre les différents documents. **D'où l'importance d'une collaboration étroite entre les « rédacteurs » du document d'urbanisme, urbanistes, et les personnes en charge de l'évaluation, environnementalistes,** qui ne parlent pas toujours le même langage.

Ce décryptage ne peut pas être fait avec le même niveau de précision selon qu'il s'agit d'un SCOT ou d'un PLU.

Principaux types d'effets et d'incidences



Cette étape de décryptage est rarement formalisée dans les démarches d'évaluation, et elle n'a pas forcément à l'être, mais elle est essentielle pour ne pas passer à côté de leviers ou d'incidences importantes.



Pour un **PLU**, le zonage indique précisément la localisation des secteurs potentiellement impactés par la mise en œuvre des orientations du PADD. Le règlement définit par ailleurs la nature des usages des sols possibles dans chacune des zones. Les orientations d'aménagement et de programmation définissent le parti d'aménagement de certains secteurs.



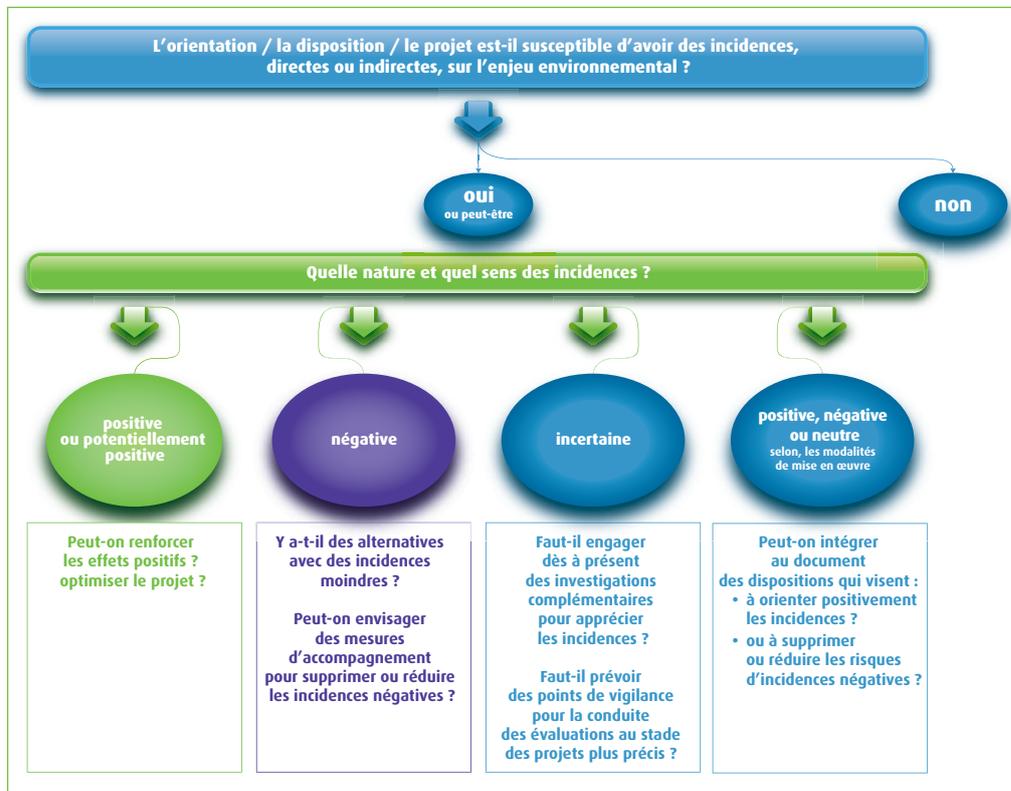
Le **SCOT** peut donner plus ou moins précisément des intentions de localisation de zones de développement ou de projets, mais il définit surtout des règles que d'autres outils (PLU notamment) mettront en œuvre pour définir la localisation et la nature des projets. Le champ des implications possibles a priori est donc généralement très vaste ; l'enjeu sera de s'assurer que les règles sont suffisamment précises et pertinentes pour optimiser les incidences potentiellement positives ou réduire les incidences potentiellement négatives.

Questionner les orientations et dispositions au regard des enjeux environnementaux

Une fois les composantes du document d'urbanisme ou des scénarios et leurs effets identifiés, il faut les confronter aux enjeux environnementaux du territoire, en s'interrogeant selon les principes schématiques suivants.

Fiche pratique
Les questions évaluatives

Principes de questionnement des orientations



Ce travail peut s'appuyer sur des grilles de questionnement ou des check-lists de points de vigilance. Si des grilles type existent et peuvent servir de base de travail, elles doivent impérativement être adaptées aux enjeux du territoire. D'où l'importance de la qualité de la définition des enjeux en synthèse de l'état initial de l'environnement.

Qualifier et, dans la mesure du possible, quantifier les incidences

L'évaluation doit chercher à qualifier, et dans la mesure du possible quantifier les incidences. Si l'analyse est d'abord qualitative, elle doit toutefois aussi s'attacher à apprécier l'importance des incidences potentielles, notamment pour permettre de comparer des alternatives ou des scénarios, ou hiérarchiser les incidences au regard des enjeux : incidences jugées non acceptables au vue de la sensibilité de l'environnement local (par exemple coupure du seul corridor écologique subsistant entre deux massifs forestiers par une zone d'activité), incidences nécessitant la mise en place de mesures d'accompagnement (limiter les rejets d'eaux pluviales pour ne pas aggraver le risque d'inondation).

La quantification peut porter sur des aspects différents qui ne doivent pas être confondus : il peut s'agir, d'une part, d'objectifs à atteindre qui sous-tendent le projet de territoire mais qui ne sont pas en tant que tels inscrits dans les orientations ou règles d'urbanisme (par exemple sur l'accroissement de la population ou le nombre d'emplois nouveaux envisagés) ; il peut s'agir, d'autre part, de l'effet objectif d'une orientation ou d'une règle (consommation foncière, d'eau potable...) voire de l'impact de cette mesure (par rapport aux enjeux environnementaux repérés dans l'état initial). Lorsque l'évaluation cherche à s'appuyer sur certains éléments de quantification, il importe donc d'être clair sur ce qui est quantifié.

En ce qui concerne le PADD l'évaluation s'intéresse à des objectifs et des orientations, rarement quantifiés, et reste donc principalement qualitative. Quand on évalue les documents prescriptifs qui déclinent ces objectifs et orientations (DOO, zonage, règlement, orientations d'aménagement et de programmation), l'analyse s'affine, proportionnellement à la précision de ce qu'on évalue. En application des évolutions du code de l'urbanisme issues du Grenelle de l'environnement, la consommation d'espace doit faire l'objet d'une approche quantitative (voir ci-après). L'analyse des règles (DOO, règlement) qui encadrent les futurs projets, dont la nature et le nombre ne sont pas connus, sera davantage qualitative.

On sait généralement identifier les pressions ou les effets potentiels, et parfois les quantifier, par exemple la consommation d'espace, les besoins en eau pour les nouveaux habitants, le trafic induit... En revanche il est souvent plus difficile de préciser les impacts ou incidences en résultant, et a fortiori de les quantifier, plus particulièrement dans le cas des SCOT, lorsque les orientations ne sont pas localisées précisément et qu'on ne peut donc pas les croiser avec la sensibilité du territoire. On apprécie donc plutôt un risque d'incidence ou une incidence potentielle, de manière qualitative et à dire d'expert. **Même qualitative cette évaluation a toute son importance, car elle contribue à définir les conditions de réalisation des futurs projets, à en améliorer l'acceptabilité environnementale et à anticiper la prise en compte de leurs incidences.**

Dans l'analyse des incidences, il faut envisager les incidences directes et indirectes, les incidences permanentes ou temporaires, à court, moyen ou long terme...



Quelques exemples

Effets et incidences directs et indirects : modification du fonctionnement hydraulique par un aménagement urbain (direct) et conséquences sur des zones humides situées en aval (indirect) ; consommation d'espace d'une zone d'activités (direct) et augmentation du trafic pour sa desserte (indirect).

Effets et incidences permanents ou temporaires, réversibles ou irréversibles, de court, moyen ou long terme :

si la construction de transports en commun en site propre a des incidences négatives à court terme liées à sa construction (temporaires pour certains - nuisances du chantier par exemple, définitifs pour d'autres - liés aux emprises), à moyen/long terme les incidences attendues sont positives sur la contribution aux émissions de GES ou la qualité de l'air.

La prise en compte de l'ensemble de ces incidences est particulièrement importante, notamment lorsque l'on compare des scénarios : par exemple, dans le choix entre intensifier l'urbanisation dans le centre d'une agglomération et privilégier un développement périphérique, il faut mettre en regard une incidence de court terme qui est le risque que la densification contribue à exposer davantage de population aux pollutions urbaines actuelles (incidence réversible si des actions peuvent être engagées) avec les incidences irréversibles d'une consommation d'espace due à la croissance urbaine en périphérie.

Doivent être identifiées les incidences potentiellement négatives, **mais aussi les incidences positives**, et celles pour lesquelles on ne sait pas, au stade de l'évaluation, déterminer si l'incidence sera positive, négative ou neutre, notamment lorsque cela dépend de la manière dont seront mis en œuvre les projets. L'évaluation a ici un rôle particulièrement important à jouer, car moins le document à évaluer est précis, plus ce cas de figure sera fréquent. **Par les dispositions qu'elle proposera d'intégrer au document d'urbanisme, l'évaluation peut contribuer à renforcer les incidences positives ou à optimiser le document d'un point de vue environnemental.** Elle peut aussi proposer des dispositions qui orienteront positivement des incidences a priori neutres ou négatives (par exemple, des modalités de gestion alternative des eaux pluviales qui n'augmenteront pas le ruissellement pluvial contribuant aux inondations, voire qui amélioreront la situation actuelle).



Matrice d'analyse des incidences

		ORIENTATIONS/DISPOSITIONS/PROJETS									
		A1	A2	B1	B2	B3	B4	...	G1	G2	G3
ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX	enjeu 1	+									
	enjeu 2		-		++				-	+	
	enjeu 3	++							+/-	++	
	...						--				
			--		++		-		--		
										+	
		+/-			+		?				
			+/-		+/-				-		
			-		-					+	
		?					+				
						+/-					
	enjeu n										

L'analyse peut être représentée sous la forme d'une matrice qui croise les orientations du document d'urbanisme avec les enjeux du territoire. Ce mode de représentation est utile pour une lecture globale de l'évaluation, et permet de vérifier qu'aucun croisement significatif n'a été oublié. Il doit s'accompagner d'une explication des cases renseignées et doit être utilisé avec prudence car il simplifie, voire caricature, l'analyse, le poids des différentes orientations et des différents enjeux n'étant pas identiques. Ce type de représentation ne permet pas non plus de prendre en compte la dimension spatiale des incidences. C'est pourquoi il n'est

pas conseillé de faire des sommes par colonne (orientations) ou par ligne (enjeux) des éventuelles notes attribuées à chaque case. Par ailleurs dans l'usage de telles matrices il faut rappeler que les thématiques ne se compensent pas entre elles (par exemple, un bilan très favorable sur les nuisances sonores ne permet de justifier un impact important sur la qualité de l'air).

Des outils récemment développés peuvent aider à qualifier ou quantifier certaines incidences. Il s'agit notamment des outils permettant de comparer des scénarios en matière d'émissions de gaz à effet de serre élaborés par le Ministère en charge de l'écologie, l'ADEME et le CERTU. La question de la consommation d'espace est un sujet central de la démarche « SCOT Grenelle » animée par le Ministère en charge de l'écologie. Des outils élaborés en Pays de la Loire en vue d'évaluer la capacité d'accueil et de développement d'un territoire littoral ou tendu peuvent être utilisés dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme et de leur évaluation.



Évaluation des émissions de gaz à effet de serre dans les projets d'urbanisme et d'opérations d'aménagement, Outils « GES SCOT » et « GES PLU » - www.certu.fr (rubrique ville et environnement)

Travaux du CERTU sur la mesure et le suivi de la consommation d'espace dans les SCOT et PLU - www.observation-urbaine.certu.equipement.gouv.fr

Démarche SCOT Grenelle - www.developpement-durable.gouv.fr/-Demarche-SCoT-Grenelle

Évaluer la capacité d'accueil et de développement des territoires littoraux, Guide pratique - www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr (rubrique infrastructures de transport et aménagement / littoral).

Localiser les incidences

Il faut aussi chercher à localiser les incidences. En effet, l'état initial de l'environnement aura probablement démontré que la sensibilité du territoire n'est pas uniforme. L'effet d'une orientation ou d'une disposition ne produira donc pas le même impact selon la partie du territoire où elle s'applique. D'où l'importance, d'une part de la territorialisation des enjeux environnementaux, et d'autre part d'une analyse suffisamment approfondie « des zones susceptibles d'être touchées de manière notable » afin d'être en mesure d'y évaluer les incidences. Les outils cartographiques seront particulièrement utiles à ce stade.

Pour les PLU, l'essentiel des orientations sont elles-mêmes territorialisées par le zonage. Il est donc possible d'apprécier précisément les incidences en fonction de la sensibilité des secteurs concernés.

Lorsque les zones que le PLU envisage d'ouvrir à l'urbanisation présentent des enjeux importants (par exemple en termes de biodiversité, de proximité de ressources en eau très vulnérables...), il est nécessaire d'approfondir l'analyse des incidences.

Cela est indispensable lorsqu'un site Natura 2000 risque d'être concerné par les incidences, le PLU étant alors également soumis à une évaluation des incidences au titre du code de l'environnement (en application des textes relatifs à Natura 2000).



Fiche pratique 15
Les zones susceptibles d'être touchées de manière notable et les zones revêtant une importance particulière pour l'environnement

Fiche pratique 16
L'analyse des incidences du zonage et du règlement du PLU

Fiche pratique 4
L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme en présence de sites Natura 2000



Ce que dit la Jurisprudence

Le PLU de Présilly (Haute-Savoie) a été annulé en raison de l'absence d'une évaluation environnementale sur la zone Natura 2000 couvrant une partie d'un versant du Mont-Salève et des alpages de son sommet classés en zone N, le règlement de cette zone admettant de multiples occupations et utilisations du sol. Même si les possibilités ainsi ouvertes sont assorties de réserves, l'exécution du PLU est susceptible d'affecter de façon notable le site Natura 2000. Cour Administrative d'Appel de Lyon, 18 janvier 2011.

Le PLU de Bouguenais (Loire Atlantique) a été annulé car il n'a pas fait l'objet d'une évaluation environnementale. Elle aurait été nécessaire en raison de projets traduits dans le plan de zonage et le règlement et susceptibles d'affecter de façon notable un site Natura 2000. Les sites dédiés à ces projets (création de logements, implantation d'activités économiques) ne recouvrent pas directement les périmètres Natura 2000 mais en sont limitrophes ou en enclave. Tribunal administratif de Nantes, 8 février 2011.



Pour les **SCOT**, les orientations ne sont pas toujours territorialisées précisément. Il est donc plus difficile de localiser les incidences. Le rôle de l'évaluation est donc d'envisager les différents cas de figure possibles en termes de traduction spatiale des orientations au regard des enjeux territorialisés, de déterminer les incidences potentielles propres à chaque situation, et le cas échéant de définir des mesures d'accompagnement différenciés selon les secteurs. Dès lors que le **SCOT** identifie des projets spécifiques et localisés, il faudra en analyser les incidences plus précisément au regard de la sensibilité du secteur concerné. Cela pourra aussi justifier des approfondissements spécifiques.

Analyser les incidences cumulées

L'évaluation doit prendre en compte, non seulement les effets des orientations prises individuellement, mais aussi donner une appréciation des effets et incidences cumulés par **une lecture transversale et globale du projet de territoire. C'est l'une des plus-values essentielles de l'évaluation environnementale au niveau des documents d'urbanisme, par rapport à l'étude d'impact des projets pris un par un.**

L'analyse transversale conduit à regarder, pour un enjeu donné, quelle est la résultante des incidences de l'ensemble des orientations. Par exemple les incidences cumulées d'un emplacement réservé pour une infrastructure, de l'ouverture à l'urbanisation d'une zone d'habitat et d'une zone d'activités à proximité d'un espace naturel, peuvent l'encercler et l'isoler des espaces naturels avoisinants et empêcher les échanges nécessaires à la survie des espèces. Cela doit aussi permettre de repérer des incidences (et donc des orientations ou des dispositions) potentiellement contradictoires. Dans l'exemple qui précède, il y a contradiction si le document d'urbanisme prévoit par ailleurs de préserver l'espace naturel : même si l'intégrité de son périmètre n'est pas remise en cause, sa fonctionnalité ne sera plus assurée et à terme sa valeur écologique se dégradera.

On parle aussi d'impacts cumulés, lorsque qu'une orientation ou une disposition a des impacts pour plusieurs enjeux sur un même territoire : par exemple, modification des conditions d'alimentation d'une zone humide et risques de pollution de la nappe sous-jacente utilisée pour l'alimentation en eau ; bruit, impact visuel et effet de coupure d'une grande infrastructure : c'est le cumul de ces impacts qui rend le projet peu acceptable pour l'environnement ou la qualité de vie des riverains.



Les incidences cumulées

		ORIENTATIONS/DISPOSITIONS/PROJETS									
		A1	A2	B1	B2	B3	B4	...	G1	G2	G3
ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX	enjeu 1	+									
	enjeu 2		-		++				-	+	
	enjeu 3	++							+/-	++	
	...						--				
			--		++		-		--		
										+	
			+/-		+		?				
			+/-		+/-				-		
					-					+	
			?				+				
							+/-				
	enjeu n										

Incidences cumulées de l'ensemble des orientations pour un enjeu

Incidences cumulées d'une orientation pour différents enjeux

Analyser la consommation d'espace, point clé de l'évaluation

La consommation d'espace est un des principaux déterminants des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement. **Les documents d'urbanisme sont ainsi des leviers majeurs pour la maîtrise de l'étalement urbain et de ses conséquences environnementales. C'est une question qui doit faire l'objet d'une attention particulière dans les évaluations.**

Les modifications du code de l'urbanisme issues du Grenelle de l'environnement donnent en outre aux documents d'urbanisme un rôle accru en matière de maîtrise de la consommation d'espace avec des exigences précises. L'évaluation de la consommation d'espace doit être réalisée de manière quantitative mais aussi territorialisée et qualitative.

- ▼ **Quantitative** : Plusieurs critères peuvent être analysés et comparés à la situation et aux tendances actuelles : la part d'espaces artificialisés par rapport aux espaces agricoles et naturels, le rythme annuel de consommation d'espace, l'intensité de la consommation d'espace (en la rapportant à la population et aux emplois attendus), notamment en s'appuyant sur les projections démographiques et économiques effectuées. Une attention particulière sera portée à la manière dont le document d'urbanisme s'appuie sur la diversité des formes urbaines, les densités et le renouvellement urbain pour limiter la consommation d'espaces.
- ▼ **Territorialisée** : Les incidences ne seront pas les mêmes selon la nature des espaces consommés (espace naturel, terre agricole de grande culture, prairie...), et selon leur localisation au sein du territoire. Quatre familles de questions méritent ici une attention particulière :

 - localisation des extensions urbaines au regard de la trame verte et bleue du territoire : au-delà des effets d'emprise, quels risques de coupure de liaisons écologiques importantes, quels risques d'effets indirects sur les milieux proches ?
 - insertion et articulation des extensions urbaines avec le tissu existant : quelles incidences potentielles en termes de paysage et de fonctionnalité du territoire ? quels risques de banalisation, perte d'identité... des entrées de ville, périphéries de villages ?
 - conséquences en termes d'imperméabilisation et donc de ruissellement pluvial, d'aggravation des risques d'inondation, de moindre alimentation des nappes d'eau souterraines....
 - articulation entre extensions urbaines et transports collectifs : quel niveau de desserte actuel ou prévu ? quels trafics induits et quels impacts ?
- ▼ **Qualitative** : L'importance des incidences et notamment des effets indirects dépend de la nature des projets ou des usages des sols autorisés (habitat ou économie notamment), mais aussi de la manière dont les projets seront réalisés : part des surfaces imperméabilisées, place accordée à la nature, mode de gestion des eaux pluviales, formes urbaines et densités préconisées, volumétrie et organisation des bâtiments... autant de points sur lesquels, chacun à leur niveau, le DOO du SCOT, le règlement ou les orientations d'aménagement et de programmation du PLU peuvent apporter des prescriptions ou recommandations.



Ce que dit la loi

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, en modifiant le code de l'urbanisme, a renforcé le rôle des SCOT et PLU en matière de maîtrise de la consommation d'espace.

Pour le SCOT, le rapport de présentation « présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du schéma et justifie les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation compris dans le document d'orientation et d'objectifs. » (article L122-1-1). Le PADD « fixe les objectifs des politiques publiques [...] de lutte contre l'étalement urbain » (article L122-1-3). Le DOO « arrête des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique » (article L122-1-5).

Pour le PLU, le rapport de présentation « présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Il justifie les objectifs compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques » (article L123-1-2). Le PADD « fixe des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain » (article L123-1-3).

L'analyse des incidences en matière de consommation d'espace sera conduite de manière différente pour un PLU ou un SCOT.



Pour un PLU, le zonage délimite les secteurs qui pourront être ouverts à l'urbanisation. On peut donc analyser précisément les incidences sur l'environnement, à la fois les effets directs liés aux emprises et les effets attachés à la localisation dans le territoire. La cartographie est ici un outil essentiel, et l'utilisation d'un système d'information géographique (SIG) permettra de superposer le zonage du PLU avec la cartographie des enjeux et les différents zonages réglementaires ou informatifs existants.



Selon les SCOT, des éléments plus ou moins précis sont donnés quant à la localisation du développement futur.

- ▶ *Une enveloppe de l'espace urbain est parfois cartographiée plus ou moins schématiquement (des échelles de l'ordre du 1/50000 au 1/100000 sont pertinentes pour les SCOT), et l'on peut alors conduire une analyse assez précise des incidences : il faut toutefois être vigilant dans l'utilisation des SIG, si l'on superpose le contour indicatif de l'espace urbain futur (qui n'a pas vocation à être une délimitation précise à la parcelle) avec des zonages environnementaux qui pour certains sont très précis.*
- ▶ *Dans d'autres cas, le SCOT définit des principes pour le développement de l'espace artificialisé, en termes quantitatif (taux de croissance, éventuellement différencié selon les secteurs géographiques) ou de localisation (secteurs desservis par les transports, continuité avec l'urbanisation existante...). Dans ce cas, il s'agit d'apprécier si l'application des règles qui encadrent le développement futur permettra de bien prendre en compte l'ensemble des enjeux environnementaux, et d'éviter ou limiter les incidences. L'évaluation peut conduire à proposer d'ajuster ou compléter ces règles.*

Fiche pratique

11

Les représentations géographiques dans l'évaluation environnementale

Comparer des scénarios ou alternatives

Outre le scénario « au fil de l'eau » qui constitue la référence pour l'évaluation des incidences potentielles du document d'urbanisme (voir plus haut), le rapport environnemental peut présenter des scénarios alternatifs et les raisons qui ont conduit à les écarter.

Des méthodes très diverses sont employées par les collectivités qui élaborent leurs documents d'urbanisme pour construire leur projet de territoire. Dans certains cas, elles s'appuient sur de véritables scénarios correspondant à des choix politiques de développement très contrastés (avec parfois de véritables démarches de prospective), notamment dans le cadre de SCOT. Dans d'autres cas, ce sont des hypothèses de croissance démographique qui sont traduites en « besoins », notamment d'espaces à urbaniser. Pour les PLU, la localisation des zones à urbaniser fait parfois l'objet de l'étude de plusieurs hypothèses. Mais, dans de nombreuses collectivités, le document d'urbanisme se construit progressivement, des hypothèses sont envisagées sans être véritablement formalisées : c'est souvent le cas lorsque le document d'urbanisme est élaboré dans la continuité d'un document précédent (POS ou schéma directeur) qui évolue sans remise en cause importante du projet de territoire.

On retiendra ici quelques principes, afin que **l'évaluation joue son rôle d'explication des choix et retrace le cheminement qui a conduit aux orientations retenues**, quelle que soit la méthode employée pour élaborer le document d'urbanisme.

Fiche pratique

14

La
comparaison
de scénarios
ou
d'alternatives



Ce que dit la loi

Article 5 directive EIPPE : Lorsqu'une évaluation environnementale est requise [...], un rapport sur les incidences environnementales est élaboré, dans lequel les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan ou du programme, **ainsi que les solutions de substitution raisonnables** tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ou du programme, sont identifiées, décrites et évaluées.

Pour les PLU soumis à une évaluation au sens de la directive, **article R123-2-1** du code de l'urbanisme (4^{ème} alinéa) : le rapport de présentation explique [...] le cas échéant, les raisons qui justifient le choix opéré par rapport aux autres solutions envisagées.

Pour les SCOT, **article R122-2** du code de l'urbanisme (5^{ème} alinéa) : le rapport de présentation explique [...] le cas échéant, les raisons pour lesquelles des projets alternatifs ont été écartés, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement [...].

Lorsque des scénarios ou alternatives sur certains aspects sont construits pour élaborer le document d'urbanisme, il faut les évaluer au regard des enjeux environnementaux (qu'il s'agisse d'orientations stratégiques de développement d'un SCOT ou de la localisation des zones à urbaniser d'un PLU), selon l'approche méthodologique présentée plus haut, mais pas nécessairement avec le même niveau de précision que pour le choix final. Il faut ensuite expliquer, selon quels critères le scénario retenu a été choisi, et quel est le poids des préoccupations environnementales dans ces critères.

Il ne s'agit pas de construire a posteriori des scénarios fictifs pour les faire figurer dans le rapport de présentation. En revanche, **cela fait partie du rôle de l'évaluation de suggérer des alternatives quand cela paraît pertinent ou nécessaire au vu des incidences des orientations proposées.**

Les solutions alternatives ne portent pas uniquement sur les grandes options du parti d'aménagement, elles peuvent concerner des variantes sur la localisation des zones à urbaniser ou de grands projets structurants, sur la conception des zones de développement (par exemple en termes de densité), sur des modalités de desserte, sur des points du règlement des PLU... autant d'aspects susceptibles de faire varier les incidences environnementales. De telles évolutions, même si elles n'ont pas été formalisées, méritent d'être retranscrites dans le rapport d'évaluation, ainsi que les raisons qui ont conduit à ces évolutions, et parmi elles l'importance des préoccupations environnementales. D'où la nécessité, au cours de l'élaboration du document d'urbanisme, de garder la trace et la justification de ces adaptations successives.

Proposer des adaptations ou évolutions, voire des compensations

La démarche progressive d'évaluation doit faciliter des ajustements du projet de territoire vers un moindre impact environnemental. Les solutions alternatives proposées (cf. ci-dessus) constituent des mesures d'évitement ou de réduction d'impact dès lors qu'elles sont retenues et intégrées au document d'urbanisme.



Quelques définitions et exemples

La directive européenne et le code de l'urbanisme distinguent les mesures pour éviter, réduire ou compenser les incidences négatives.

La mesure d'évitement (ou de suppression) est une modification, suppression ou déplacement d'une orientation ou d'un projet pour en supprimer totalement les impacts.

Par exemple, dans un PLU, réduction ou déplacement d'une zone AU pour préserver une continuité écologique, ou pour préserver la trame bocagère ceinturant un village ; dans un SCOT principe de préservation absolue des corridors écologiques d'importance majeure, délimitation précise des espaces naturels à préserver.

La mesure de réduction est une adaptation de l'orientation ou du projet pour réduire ses impacts.

Par exemple, dans un PLU préservation d'une continuité écologique au sein d'une zone AU ; dans le SCOT principe de préservation des continuités écologiques dans les zones AU que les PLU définiront ; dans un PLU maintien d'une surface de pleine terre dans les parcelles urbanisables pour réduire les surfaces imperméabilisées et permettre le maintien d'arbres de grande hauteur ; recours aux énergies renouvelables pour limiter la croissance des consommations d'énergies fossiles.

La mesure de compensation est une contrepartie à l'orientation ou au projet pour compenser ses impacts et recréer une qualité équivalente.

Par exemple, recréation d'une continuité écologique compromise par une zone AU, création d'un espace boisé classé pour la plantation d'un boisement d'une surface au moins équivalente à la surface à défricher, toitures ou murs végétalisés pour compenser la densification du bâti.

Les mesures de réduction définies dans le cadre de l'évaluation doivent trouver leur place dans les parties prescriptives des documents d'urbanisme (DOO dans le SCOT, zonage, règlement, orientations d'aménagement et de programmation pour le PLU). C'est la seule garantie de leur réelle mise en œuvre et de leur efficacité. Il ne suffit donc pas qu'elles soient énoncées dans le rapport de présentation. Les mesures doivent être proportionnées à l'ampleur et à la précision des incidences négatives identifiées.

Fiche pratique

17
Les mesures de réduction ou de compensation

Dans les PLU, les mesures peuvent être définies de manière précise. Le zonage permet de protéger toutes les zones sensibles, avec des autorisations ou restrictions d'usage en fonction de leur sensibilité. Le règlement offre de nombreuses possibilités de définir des modalités d'aménagement et de construction à moindre impact environnemental. Sur des secteurs donnés, les orientations d'aménagement permettent de définir des dispositions précises en matière d'environnement, notamment en ce qui concerne la protection ou la recréation d'éléments de nature. Des mesures compensatoires peuvent aussi trouver leur place dans les orientations d'aménagement.



Voir

« Restituer la démarche d'évaluation »
Page 52

Fiche pratique

18
Les orientations d'aménagement et de programmation du PLU

Dans les SCOT, les mesures se traduiront plus souvent par des objectifs ou des principes dont les modalités opérationnelles devront ensuite être déclinées par les PLU. Ces objectifs ou principes peuvent et doivent néanmoins être clairement exprimés afin de pouvoir être traduits sans ambiguïté dans les PLU. La loi portant engagement national pour l'environnement de juillet 2010 assigne aux SCOT de nouveaux objectifs et leur offre de nouvelles possibilités en ce qui concerne l'environnement : ainsi les articles L122-1-5 à L122-1-9 du code de l'urbanisme définissent nombre de dispositions que le DOO peut contenir en faveur de l'environnement et qui permettent de réduire les incidences du développement urbain.





Les SCOT peuvent définir des dispositions très précises en délimitant les espaces et sites naturels à protéger, en déterminant des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs, ou dans lesquels doivent être respectées des performances énergétiques et environnementales renforcées. Le DOO doit arrêter « des objectifs chiffrés d'une consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique ». Le DOO peut imposer préalablement à toute ouverture à l'urbanisation d'un secteur nouveau l'utilisation de terrains situés en zone urbanisée et desservis par les équipements, la réalisation d'une étude d'impact, la réalisation d'une étude de densification des zones déjà urbanisées. Il peut également définir des objectifs à atteindre en matière de maintien ou de création d'espaces verts dans les zones faisant l'objet d'une ouverture à l'urbanisation. Il peut définir des prescriptions en termes de densité (« valeur en dessous de laquelle ne peut être fixée la densité maximale de construction », densité minimale dans des secteurs à proximité des transports collectifs. En l'absence de PLU, le DOO peut définir des « normes de qualité urbaine, architecturale et paysagère ». Le DOO doit préciser « les objectifs de la politique d'amélioration et de la réhabilitation du parc de logements existant public ou privé ». Il peut définir des obligations (minimales ou maximales) s'imposant aux PLU en matière de réalisation d'aires de stationnement pour les véhicules motorisés et non motorisés.

En complément des mesures figurant dans les parties prescriptives, **les documents d'urbanisme peuvent comporter des recommandations pour des questions qui ne relèvent pas du code de l'urbanisme** mais sont à mettre en œuvre dans le cadre d'autres politiques publiques locales. Elles devront toutefois être réalistes et un suivi devra en être prévu. La mise en œuvre de telles mesures est d'autant plus difficile à assurer qu'elle ne relève pas toujours de la structure qui porte le document d'urbanisme (par exemple, recommandation définie dans un SCOT à mettre œuvre par les communes ou un autre EPCI). Dans l'évaluation, comme dans le DOO où elles peuvent également être présentées, **les recommandations doivent être clairement distinguées des mesures à valeur prescriptives.**

Les mesures de compensation ne doivent être utilisées qu'en l'absence de possibilité d'éviter ou de réduire les impacts, et à défaut de solution alternative. Pour éviter toute confusion, il est essentiel de ne pas utiliser le terme de mesures « compensatoires » en dehors de sa définition stricte. Ces mesures doivent permettre de restaurer la qualité globale des milieux (principe d'équivalence) par rapport à un impact précis. Elles trouveront donc plus facilement leur place dans un PLU. Cela suppose d'aller au-delà de la protection d'espaces qui présentaient déjà un intérêt écologique ; il faut une additionnalité, une plus-value, pour maintenir l'équivalence par rapport à l'impact qui doit être compensé. Ces mesures doivent être prévues de préférence à proximité du lieu de l'impact ou, au moins, à l'intérieur du périmètre couvert par le document d'urbanisme. Le plus souvent leur mise en œuvre ne relève pas directement du code de l'urbanisme, car elles nécessitent des modalités de gestion complémentaires à la protection foncière que peut assurer le document d'urbanisme. Elles doivent donc faire l'objet d'un suivi particulier. La question de qui prend en charge la mesure compensatoire reste souvent posée et doit être clarifiée dans le document : il s'agit soit de l'autorité qui approuve le plan (et donc autorise la réalisation de projets avec des incidences notables sur l'environnement), soit du pétitionnaire qui souhaitera réaliser le projet.

Vérifier la cohérence interne

L'évaluation aide à traduire les enjeux environnementaux du territoire dans le document d'urbanisme. Elle doit aussi vérifier que cette traduction est cohérente entre toutes les pièces qui composent le document et que les dispositions prévues seront facilement applicables.

Traduire les enjeux environnementaux en orientations et dispositions pour le document d'urbanisme

A partir de l'expression hiérarchisée des enjeux environnementaux du territoire et du scénario au fil de l'eau, il s'agit d'identifier les enjeux pour lesquels le document d'urbanisme offre des leviers d'actions et la (ou les) manière(s) dont ils peuvent être mobilisés. Cela doit contribuer à l'élaboration d'éventuels scénarios puis du PADD, conjointement aux enjeux identifiés pour l'ensemble des questions d'aménagement du territoire dont traite le document d'urbanisme.

Sur la base de l'identification des enjeux environnementaux, **des orientations structurantes en matière d'environnement vont être déterminées** (par exemple la délimitation de la trame verte et bleue, la protection de champs captant pour l'alimentation en eau potable, de zones d'expansion de crues...). De manière transversale, il s'agit aussi de proposer des modalités pour **traduire et intégrer les enjeux environnementaux dans les orientations d'aménagement et de développement**. Cela peut, par exemple, concerner la gestion des eaux pluviales ou les choix énergétiques des nouvelles zones à aménager ; le respect des continuités écologiques par les aménagements ou infrastructures ; la densité et les formes urbaines en lien avec la maîtrise des consommations d'espace et d'énergie.... Se dessinent ainsi les mesures d'évitement ou de réduction des incidences. L'évaluation doit vérifier que tous les enjeux environnementaux sont bien pris en compte, et le rapport de présentation devra expliquer comment ils le sont.

C'est le temps de la démarche où l'évaluation et l'élaboration du document doivent être le plus fortement imbriquées. C'est aussi une étape essentielle car elle conditionne le contenu environnemental du document d'urbanisme. Mieux l'évaluation est intégrée au processus d'élaboration du document d'urbanisme, moins elle sera « visible » car les propositions d'intégration des enjeux environnementaux se feront au plus près des choix d'aménagement. Il faut toutefois veiller à garder la mémoire de ces allers-retours et ajustements successifs pour être en mesure de les restituer dans le rapport de présentation.

Assurer la déclinaison du PADD dans les documents prescriptifs

Pour être opérationnelle, les orientations formulées souvent de manière assez générale dans le PADD doivent être traduites dans tous les documents prescriptifs du document d'urbanisme : DOO pour le SCOT, zonage, règlement, orientations d'aménagement et de programmation du PLU. Cela est particulièrement important pour les orientations en matière d'environnement. Cela est le seul moyen d'assurer que les incidences positives que l'on met en évidence pour le PADD trouvent une déclinaison opérationnelle.

L'évaluation doit y contribuer et vérifier cette cohérence, en s'assurant que toutes les orientations en matière d'environnement sont traduites par des dispositions adéquates dans chacune des pièces du document d'urbanisme, et en formulant des propositions. Si des suggestions émises par l'évaluation n'ont pu être intégrées, le rapport de présentation devra l'expliquer.

Cela signifie qu'**un travail fin d'analyse de toutes les pièces constitutives du document d'urbanisme doit être effectué**. Il s'agit aussi de vérifier que les dispositions sont suffisamment précises et engageantes, et à la hauteur des orientations et objectifs du PADD. Si des recommandations accompagnent les prescriptions elles doivent être clairement identifiées comme telles.

Repérer les éventuels conflits

L'évaluation permet aussi de repérer d'éventuelles contradictions entre orientations ou dispositions au regard des enjeux environnementaux. C'est la lecture transversale des incidences cumulées de toutes les orientations pour chaque enjeu qui le permet.

Ainsi, une orientation générale visant à la préservation de l'identité paysagère du territoire, peut être contredite par la localisation de certaines extensions urbaines qui risque de banaliser la forme et les caractéristiques paysagères des villages. Une orientation visant à la préservation quantitative de la ressource en eau souterraine peut être en conflit avec des extensions urbaines qui réduisent les possibilités d'alimentation de la nappe par infiltration et ne prévoient pas de modalités spécifiques de gestion des eaux pluviales.

Des conflits peuvent aussi apparaître entre orientations environnementales, par exemple entre un développement urbain plus dense (pour maîtriser l'étalement) et la gestion alternative des eaux pluviales (qui demande plus d'espace) ou le maintien de la biodiversité en ville.

Là encore, c'est une analyse des incidences suffisamment précise et de toutes les pièces constitutives du document qui peut permettre de repérer ces contradictions, puis de proposer des adaptations ou mesures d'accompagnement.

Assurer la cohérence externe

Le rapport de présentation doit décrire l'articulation du PLU ou du SCOT avec un certain nombre d'autres documents d'urbanisme et plans ou programmes. Il doit également expliquer les choix retenus au regard « des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national ». Il ne s'agit pas d'en faire une simple vérification a posteriori, mais bien d'assurer la cohérence, la complémentarité voire la synergie entre des politiques publiques mises en œuvre à différentes échelles.

Recenser les plans, programmes et objectifs de référence que le document d'urbanisme doit prendre en compte

Dans un premier temps, et dès l'élaboration de l'état initial de l'environnement, il s'agit de recenser les documents d'urbanisme, plans et programmes et objectifs de référence qui s'appliquent au territoire.

Pour les documents d'urbanisme et les plans et programmes, le code de l'urbanisme introduit plusieurs notions distinctes : la compatibilité, la prise en compte ou la prise en considération. Ainsi les SCOT, et les PLU en l'absence de SCOT approuvé, doivent notamment être compatibles avec les SAGE, SDAGE, chartes de PNR, directives Paysage, plans de gestion des risques d'inondation... Ils doivent prendre en compte les schémas régionaux de cohérence écologique, les plans climat-énergie territoriaux. Par ailleurs, d'autres plans et programmes, eux-mêmes soumis à évaluation environnementale en application du code de l'environnement peuvent être à considérer car ils apportent des informations utiles (par exemple les schémas des carrières, documents de planification en matière de déchets...).

La notion de compatibilité n'est pas définie par le code de l'urbanisme. Cependant la doctrine et la jurisprudence permettent de la distinguer de celle de conformité, beaucoup plus exigeante. Le rapport de compatibilité exige que les dispositions d'un document ne fassent pas obstacle à l'application des dispositions du document de rang supérieur. La notion de prise en compte ou prise en considération implique de ne pas ignorer les objectifs généraux d'un autre document.

Au-delà des documents avec lesquels une articulation est réglementairement exigée, il est important de s'intéresser aussi à d'autres démarches engagées sur le territoire, par exemple un agenda 21, un plan climat volontaire, un contrat de rivière... et aux documents d'urbanisme des territoires limitrophes.

En ce qui concerne les objectifs de référence, le code de l'urbanisme précise que les choix effectués doivent être justifiés « au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national ». Il ne s'agit pas de dresser un inventaire exhaustif de tous les textes existant en matière d'environnement, mais de sélectionner ceux dont les dispositions intéressent plus particulièrement le territoire, et notamment ceux qui ne font pas l'objet d'une déclinaison à travers les plans ou programmes précités.

Fiche pratique

Les plans et programmes que les documents d'urbanisme doivent prendre en compte

10

Ainsi par exemple nombre des dispositions issues de la législation relative aux ressources en eau trouvent leur traduction dans les SDAGE, et il ne sera pas nécessaire de « remonter » à tous les textes existants. Le futur schéma régional de cohérence écologique (SRCE) devrait à terme jouer le même rôle vis-à-vis des objectifs en matière de biodiversité. Il importe toutefois de situer le territoire au regard d'un certain nombre d'objectifs réglementaires (par exemple en matière de qualité de l'air, de l'eau, de valorisation des déchets...), et ce dès l'élaboration de l'état initial. Tout particulièrement lorsque ces objectifs ne sont pas respectés ou risquent de ne pas l'être, il faudra veiller à ce que le document d'urbanisme, à la mesure des moyens qu'il peut mobiliser et en complémentarité avec les autres politiques publiques, contribue à améliorer la situation. On attachera une attention particulière aux objectifs des deux lois récentes (août 2009 et juillet 2010) issues du Grenelle de l'environnement.

Identifier les orientations importantes pour le document d'urbanisme

Au sein de l'ensemble de ces documents, il faudra identifier les orientations ou objectifs qui concernent plus particulièrement les documents d'urbanisme et/ou le territoire. En effet, ces documents peuvent contenir des prescriptions ou des recommandations qui visent explicitement les documents d'urbanisme. C'est notamment le cas des nouveaux SDAGE adoptés en 2009, ce sera probablement le cas pour les schémas de cohérence écologique qui entreront en vigueur fin 2012. Ils peuvent aussi définir des orientations territorialisées concernant spécifiquement le territoire.

Le recensement des documents, plans ou programmes, et en leur sein des orientations qui concernent le territoire, est un point de la démarche sur lequel il est utile de consulter l'autorité environnementale et au-delà l'ensemble des personnes publiques associées.

Assurer leur traduction dans le document d'urbanisme

Au fur et à mesure de l'élaboration du SCOT ou du PLU, comme on analyse les incidences sur l'environnement des orientations et dispositions, il faut vérifier qu'elles sont cohérentes avec celles des documents précités. Dans certains cas, il s'agira explicitement de décliner une orientation générale d'un document de rang supérieur.

Lorsque un SDAGE définit des orientations visant à « renforcer la prise en compte des eaux pluviales par les collectivités » ou « protéger les zones humides par les documents d'urbanisme », le rapport de présentation devra expliciter comment le SCOT ou le PLU répond à ces exigences.

La collectivité sera souvent confrontée à des plans ou programmes en cours d'élaboration ou de révision. Si, formellement, l'articulation doit être décrite avec le plan ou le programme en vigueur, il est essentiel de chercher aussi à anticiper sur les orientations à venir, afin que la mise en compatibilité qui sera nécessaire ultérieurement (si le plan ou le programme est approuvé après le document d'urbanisme) soit la plus légère possible.

Cela nécessite de maintenir une veille, et des échanges réguliers avec la structure porteuse du plan ou du programme, au-delà de la seule association des personnes publiques.

Cela est particulièrement important pour des plans ou programmes qui sont à des échelles de territoire proches de celle du document d'urbanisme, et qui peuvent contenir des dispositions d'un niveau de précision équivalent. C'est par exemple le cas pour les SAGE et les SCOT.

Assurer la prise en compte ne signifie pas que l'on doit retrouver dans le document d'urbanisme toutes les dispositions des documents de rang supérieur. Cela doit être envisagé dans une logique de précision progressive des orientations entre documents d'échelles de plus en plus précises, de complémentarité voire de subsidiarité entre documents, en gardant à l'esprit que le SCOT et le PLU sont des documents d'urbanisme, et qu'en leur sein seules les dispositions relevant du code de l'urbanisme auront une véritable portée. Les différents outils peuvent au contraire s'épauler chacun dans leur domaine de compétences.

Ainsi, lorsque un SAGE définit à titre de recommandation (car il n'a pas les outils juridiques pour le prescrire) l'application d'un principe de densification et non d'extension de l'urbanisation pour préserver une ressource en eau stratégique, le SCOT et le PLU peuvent traduire cette recommandation en prescription. A l'inverse le SCOT et le PLU pourront s'appuyer sur les pratiques en matière d'assainissement pluvial que le règlement du SAGE aura pu définir.

Le PLU, en présence d'un SCOT approuvé, ne doit démontrer formellement sa compatibilité qu'avec le SCOT, celui-ci jouant un rôle de courroie de transmission entre les documents de rang supérieur (avec lesquels il doit lui-même être compatible) et le PLU. Cela impose une vigilance renforcée lors de l'élaboration des SCOT afin qu'ils jouent bien ce rôle.

Prendre en compte les impacts et les évaluations des autres plans, programmes ou projets

L'évaluation devra aussi vérifier si parmi les autres plans et programmes, il y a des orientations susceptibles d'avoir des incidences négatives qui se cumulent avec celles du document d'urbanisme ou qui sont en contradiction avec ses objectifs. Cela concerne les plans ou programmes que les documents d'urbanisme doivent prendre en compte évoqués ci-dessus (SDAGE, SAGE...) mais aussi des programmes plus locaux et qui rentrent ou non dans un cadre réglementaire (PDU, schéma de développement touristique...). Dans cette même logique, on analysera les impacts cumulés des modifications ou révisions simplifiées successives ou concomitantes d'un PLU.

Les évaluations environnementales de plans et programmes conduites aux différents niveaux de décision doivent s'articuler et être complémentaires. En effet, toutes les questions environnementales ne peuvent pas être traitées à un seul niveau ou à un seul moment : il s'agit d'analyser chaque enjeu environnemental à l'échelle la mieux adaptée. A chaque échelle d'évaluation correspondent ainsi des interrogations spécifiques qui permettront de préparer et d'aider les évaluations ultérieures. La démarche globale d'évaluation environnementale est ainsi rationalisée par une articulation des échelles et des moments de la décision.

Cela est particulièrement important entre SCOT et PLU. L'évaluation environnementale d'un PLU pour lequel il existe un SCOT approuvé devra nécessairement se référer à l'évaluation du SCOT, ainsi qu'à l'avis qui aura été rendu par l'autorité environnementale. Dans le cadre de la mise en œuvre des SCOT, une réflexion mériterait d'être conduite sur la manière d'aborder l'évaluation des PLU qui devront être mis en compatibilité.

Enfin l'évaluation environnementale devra aussi intégrer les incidences des projets de la compétence d'autres acteurs, notamment les projets d'infrastructures ou de grands équipements. Il ne s'agit pas de se substituer à l'étude d'impact de ces projets, mais d'analyser comment ils s'insèrent dans le territoire et comment leurs incidences interfèrent avec celles des orientations du document d'urbanisme.

Fiche pratique

5
L'évaluation
environnementale des
modifications,
révisions
simplifiées
et mises en
compatibilité
de PLU

Fiche pratique

21
L'articulation
entre les
évaluations
de SCOT
et PLU



Ce que dit la jurisprudence

Le SCOT Le Havre Pointe de Caux Estuaire a été annulé notamment en raison de deux projets d'équipement que le SCOT juge nécessaire à la réalisation de ses objectifs, le prolongement du grand canal du Havre et un franchissement ferroviaire de l'estuaire de la Seine, et dont les conséquences sur deux sites Natura 2000 ont été insuffisamment étudiées. De plus le projet de franchissement ferroviaire n'est pas compatible avec la DTA de la Seine. Tribunal administratif de Rouen, 9 décembre 2010.

Vérifier la cohérence avec les démarches des territoires limitrophes

Le souci de cohérence s'applique également aux démarches de planification et d'évaluation conduites sur des territoires limitrophes : les risques d'impacts sur les territoires voisins sont en effet des éléments d'analyse à ne pas négliger. Il convient notamment, à l'occasion d'une évaluation environnementale, de prendre connaissance des états initiaux de l'environnement et des analyses d'incidences contenues dans les rapports de présentation des documents d'urbanisme limitrophes déjà approuvés. Lorsque deux documents d'urbanisme sont élaborés au même moment, des échanges au niveau de leur évaluation respective doivent être encouragés. De ce point de vue, les démarches Inter-SCOT peuvent jouer un rôle important de mise en cohérence pour les SCOT, les SCOT de mise en cohérence pour les PLU.

Cela doit notamment permettre d'appréhender et d'anticiper d'éventuels effets de report (de développement de l'offre de logements ou de surfaces d'activités, de trafic...) entre territoires appartenant à une même agglomération mais couverts par des documents distincts.

Un document apparemment respectueux de l'environnement à l'intérieur de ses limites, pourrait avoir des conséquences dommageables s'il conduisait à reporter une urbanisation importante sur un secteur de l'agglomération (mais hors du périmètre de ce document) encore plus sensible ou non desservi par les transports collectifs.

Faciliter la mise en œuvre des plans et programmes de rang inférieur et des projets

Dans la hiérarchie de la planification, si SCOT et PLU doivent être compatibles avec des documents de rang supérieur, des documents et projets de rang inférieur devront eux-mêmes être compatibles avec les SCOT et PLU. Ainsi, le PLU doit être compatible avec le SCOT ; le zonage, le règlement et les orientations d'aménagement du PLU s'imposent aux projets.

Afin d'en assurer l'applicabilité et l'efficacité, il est essentiel que les dispositions des documents d'urbanisme soient rédigées de manière précise et explicite afin d'en permettre la déclinaison et la prise en compte sans ambiguïté. L'évaluation environnementale a ici un rôle important à jouer.

Par ailleurs, les évaluations environnementales conduites aux différentes échelles sont complémentaires. Du SCOT au projet, l'évaluation s'affine progressivement, chaque niveau d'évaluation préparant les évaluations ultérieures.

Préparer le suivi ultérieur

Après son approbation, la mise en œuvre du document d'urbanisme, et plus particulièrement ses incidences et dispositions en matière d'environnement, devra être suivie puis évaluée. Il s'agira de vérifier les hypothèses émises au cours de l'évaluation et de se donner les moyens d'adapter le document et ses modalités d'application, en continu, en fonction des résultats de ce suivi.

Concevoir un dispositif de suivi au cours de l'élaboration du document

Le code de l'urbanisme prévoit l'obligation d'une analyse des résultats de l'application du document d'urbanisme au plus tard à l'expiration d'un délai de 6 ans. Cela concerne, pour les SCOT et les PLU, « notamment » l'environnement et la maîtrise de la consommation d'espace ; s'y ajoutent pour les SCOT, les transports et déplacements ainsi que les implantations commerciales. La conduite d'un bilan ou d'une évaluation au bout de 6 ans de mise en œuvre nécessite que soient mis en place, dès l'élaboration du schéma ou du plan, des outils permettant le suivi de ses résultats. **Les dispositions retenues pour assurer le suivi doivent être présentées dans le rapport de présentation.**

Il s'agit d'être en mesure d'apprécier l'évolution des enjeux sur lesquels le document d'urbanisme est susceptible d'avoir des incidences (tant positives que négatives), d'apprécier ces incidences, la mise en œuvre des dispositions en matière d'environnement et leurs impacts. Cela doit permettre d'envisager des adaptations dans la mise en œuvre du document, voire d'envisager sa révision. Pour les SCOT, cette analyse doit en effet déboucher sur une délibération sur le maintien en vigueur ou la révision du document ; elle doit par ailleurs être communiquée au public et à l'autorité environnementale.

Définir des indicateurs ciblés sur les enjeux et incidences du document d'urbanisme

La fonction des indicateurs est de simplifier et synthétiser des informations et données nombreuses, et de quantifier des phénomènes complexes. Ils doivent constituer **une aide à la diffusion d'une information accessible, ainsi qu'une aide à l'évaluation et à la décision.**

On ne cherche pas, dans le cadre des documents d'urbanisme, à établir un tableau de bord exhaustif de l'état de l'environnement ou le suivi de tous les programmes environnementaux conduits sur le territoire, mais à extraire parmi ces familles d'indicateurs ceux qui reflètent le mieux l'évolution des enjeux environnementaux et l'impact des orientations et dispositions du document d'urbanisme.

Pour plusieurs raisons, il est important de ne pas se limiter à des indicateurs de résultats ou d'impacts (par exemple la qualité de l'eau, de l'air), mais de **prévoir aussi des indicateurs de mise en œuvre** (par exemple pour un SCOT, surfaces de la trame verte et bleue définie par le SCOT et faisant l'objet d'un zonage spécifique dans les PLU ; pour un PLU, nombre de permis de construire accordés intégrant un dispositif de production d'énergies renouvelables).

Fiche pratique

19

Les dispositifs de suivi et les indicateurs

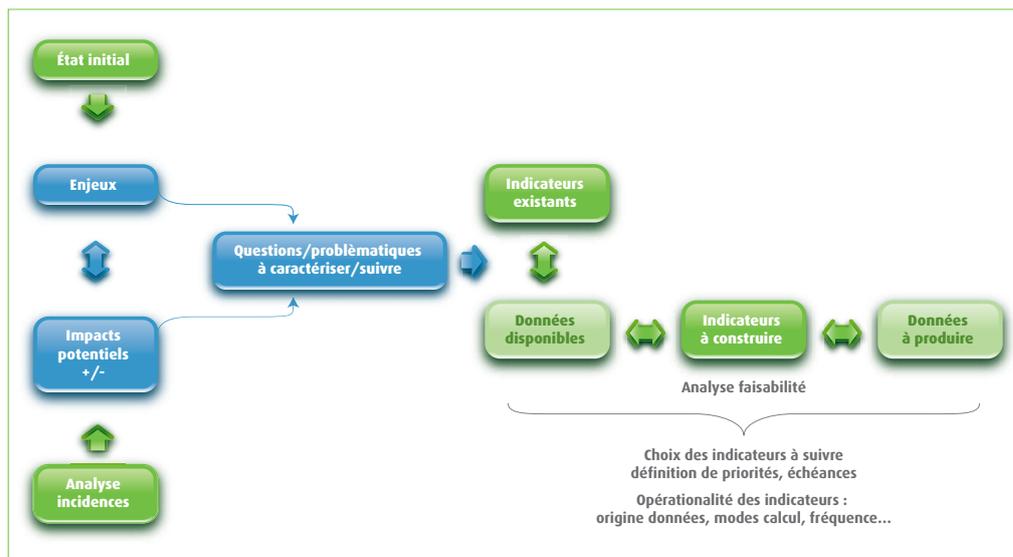
- Les indicateurs de résultats traduisent des évolutions qui ne sont pas le seul fait du document d'urbanisme. C'est à partir de l'analyse conjointe des indicateurs de résultat et des indicateurs de mise en œuvre que l'on pourra essayer d'apprécier le rôle du document d'urbanisme dans les évolutions constatées.
- Les documents d'urbanisme, en particulier les SCOT, sont des documents de moyen / long terme, et leur traduction concrète n'est pas immédiate après leur approbation (elle passe souvent par les PLU pour les SCOT, par les projets opérationnels pour les PLU). Au bout de 6 ans, la contribution du document d'urbanisme à l'évolution de l'état de l'environnement (mesurée par les indicateurs de résultat ou d'impact) risque d'être peu perceptible. En revanche des indicateurs de mise en œuvre pourront montrer, dès ce stade, l'avancée de la mise en application des orientations et dispositions.
- L'efficacité de nombreuses orientations et dispositions ne dépend pas que du document d'urbanisme. Ainsi par exemple, la préservation de la biodiversité, si elle passe par des mesures de protection foncière que SCOT et PLU peuvent instaurer, elle nécessite aussi des actions de gestion à prévoir dans le cadre d'autres politiques de la collectivité. D'où l'importance, dans le cadre du suivi du document d'urbanisme, de définir des indicateurs traduisant la mise en œuvre de la protection foncière, et pas seulement la richesse des habitats naturels.

La démarche de définition des indicateurs doit en premier lieu identifier les questions ou problématiques qu'il apparaît nécessaire de suivre, au regard des enjeux et des incidences potentielles identifiées. Il convient ensuite d'adopter une démarche progressive :

- en recherchant d'abord si parmi les indicateurs déjà suivis (par la collectivité ou d'autres acteurs) certains répondent aux questions posées,
- en regardant ensuite si les données disponibles permettent de construire des indicateurs répondant aux questions posées,
- enfin, en identifiant les données qu'il serait nécessaire de produire pour construire des indicateurs complémentaires.

Le choix final des indicateurs à suivre sera fait en fonction des moyens disponibles de la collectivité.

Démarche progressive de construction des indicateurs



Assurer l'opérationnalité du dispositif

Le nombre d'indicateurs ne doit pas être trop grand. Ils doivent être réalistes, simples à appréhender par les décideurs, facilement mobilisables (facilité de collecte et de traitement des données par les techniciens concernés). **Les indicateurs renseignent davantage par leur évolution et comparaison que par leur valeur absolue.** Il faut donc s'assurer que les données à partir desquelles ils sont calculés sont produites régulièrement. Et ils doivent être accompagnés d'une valeur de référence (seuil réglementaire, norme, moyenne...) ou d'un objectif établi pour le territoire, ainsi que de leur valeur initiale (au moment de l'approbation du document d'urbanisme).

Pour que le dispositif soit opérationnel, doivent être précisés pour chaque indicateur, son « fournisseur » ou l'origine des données permettant de la calculer, son mode de calcul, sa fréquence d'actualisation... Il convient également d'établir à quelle fréquence, sous quelle forme et à destination de quels publics, l'ensemble des indicateurs sont renseignés et publiés.

Le choix des indicateurs puis leur renseignement et leur interprétation nécessite une collaboration avec les partenaires ou organismes qui produisent ou rassemblent les données, d'échelon départemental, régional, voire plus large. Il est donc important de le prévoir dans le cadre des instances de gouvernance qui seront pérennisées ou mises en place pour la mise en œuvre du document. En outre les différentes collectivités sont confrontées à des questions similaires, et dans la mesure du possible, un rapprochement de collectivités proches pour définir des indicateurs communs est pertinent et peut aussi permettre des économies de moyens. L'articulation et la complémentarité entre les indicateurs à l'échelle du SCOT et des PLU qui le composent doivent aussi être prévues. L'autorité environnementale pourra être sollicitée sur la question des indicateurs et la mutualisation des réflexions.

Restituer la démarche d'évaluation

L'évaluation est une démarche qui accompagne l'élaboration du document d'urbanisme. Son déroulement, ses apports mais aussi ses limites doivent être expliqués dans le rapport de présentation.

Rédiger un rapport sur les incidences environnementales intégré au rapport de présentation

Dans le cas des documents d'urbanisme il est prévu que le rapport sur les incidences environnementales (tel que désigné par la directive européenne) soit intégré au rapport de présentation. Il doit contenir impérativement les éléments relatifs à l'évaluation environnementale listés aux articles **R122-3** (relatif aux SCOT) et **R123-2-1** (relatif aux PLU concernés par l'évaluation au sens de la directive européenne) du code de l'urbanisme. Son importance doit être proportionnelle aux enjeux, au degré de précision et au volume du document d'urbanisme.

La liste des éléments énoncés par le code de l'urbanisme n'impose en aucun cas leur ordre et leur organisation au sein du rapport de présentation. Cela est laissé au libre choix du rédacteur, l'objectif étant de rendre compte de la démarche le plus lisiblement possible. Les éléments relatifs à l'évaluation peuvent être rassemblés dans une partie intitulée « évaluation environnementale » ou bien intégrés aux différentes parties du rapport de présentation.

Il importe toutefois que les éléments attendus soit clairement identifiables dans le rapport.

On peut suggérer pour cela que dans la présentation ou l'introduction du rapport de présentation, soit indiqué dans quelles parties on trouve les réponses aux différents alinéas du code de l'urbanisme. Le résumé non technique gagne aussi à être en tête de rapport.

Selon la même logique, pour les PLU faisant l'objet d'une évaluation des incidences Natura 2000, si celle-ci est intégrée au rapport de présentation, les éléments qui la composent devront être clairement identifiables.

Le rapport sur les incidences environnementales doit être perçu comme retraçant les étapes d'une démarche d'intégration de l'environnement tout au long de la conception du document d'urbanisme, dans un objectif de traçabilité et de transparence des choix, indispensable pour assurer l'information du public et de l'autorité environnementale. En corollaire, l'accessibilité aux publics visés doit guider le niveau rédactionnel de chacune des parties (résumé non technique à l'attention d'un public non initié, autres parties pour un public plus averti).

Expliquer les choix effectués au regard de l'environnement et les apports de la démarche d'évaluation

Le rapport de présentation doit exposer les motifs qui ont fondé les choix opérés au regard des objectifs de protection de l'environnement et compte tenu des diverses solutions envisagées. C'est tant au regard des objectifs de protection de l'environnement qui s'imposent au territoire (via les plans ou programmes de rang supérieur et la législation) que des enjeux locaux que cette justification doit être présentée.

Fiche pratique

1
Le contenu du rapport environnemental exigé par la directive

Fiche pratique

20
La restitution des conclusions et apports de l'évaluation

Fiche pratique

2
L'évaluation environnementale des PLU selon la loi SRU ou la directive EIPPE

Pour améliorer la lisibilité du rapport et éviter des redondances, il peut être utile de rapprocher les éléments que le code de l'urbanisme désigne par, d'une part l'articulation du schéma avec les autres plans et programmes, et d'autre part l'explication des choix au regard des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national.

L'explication des choix doit porter tant sur les grandes orientations exprimées par le PADD, que sur leurs déclinaisons en dispositions opérationnelles traduites dans les documents prescriptifs (DOO des SCOT, zonage, règlement, orientations d'aménagement et de programmation des PLU).

Cette formalisation des choix est une étape importante et une partie essentielle du rapport de présentation, par laquelle la collectivité responsable du document d'urbanisme justifie en quoi les options retenues constituent le meilleur compromis entre son projet politique et les objectifs de préservation de l'environnement, au regard des enjeux du territoire et dans une perspective globale de développement durable.

Les apports de l'évaluation environnementale, à savoir comment cette dernière a contribué à faire évoluer le document d'urbanisme, doivent être explicitement et sincèrement exposés dans le rapport de présentation. Pour ce faire, on rappellera encore ici l'importance de conserver tous les documents (notes de travail, comptes-rendus de réunions...) permettant de reconstituer le chemin parcouru.



Ce que dit la loi

Article L121-14 du code de l'urbanisme : [...] le rapport de présentation du document comporte notamment des indications relatives à la manière dont il a été tenu compte du rapport établi en application de l'**article L.121-11** [c'est-à-dire le rapport sur les incidences environnementales] et des consultations auxquelles il a été procédé ainsi qu'aux motifs qui ont fondé les choix opérés par le plan ou le document, compte tenu des diverses solutions envisagées.

Présenter les incidences des choix retenus et les orientations et dispositions en faveur de l'environnement

Il est attendu dans le rapport de présentation une retranscription complète des incidences du document d'urbanisme (y compris celles issues du cumul avec d'autres plans et programmes sur le territoire concerné). Les impacts positifs doivent être précisés, au même titre que les effets négatifs, qu'ils soient directs ou indirects. Il est rappelé ici que plus qu'une analyse systématique des incidences du document sur les différents thèmes de l'environnement, l'évaluation environnementale doit avant tout démontrer, et donc exposer dans sa restitution, comment le document d'urbanisme prend en compte les enjeux environnementaux et/ou a des incidences, positives comme négatives, sur ces derniers.

L'analyse des incidences peut être restituée suivant plusieurs approches qui offrent des lectures complémentaires de l'évaluation conduite :

- ▼ Par thème ou enjeu environnemental : cela permet une mise en évidence des effets cumulatifs des orientations et dispositions du document d'urbanisme sur un enjeu donné, ainsi que leur cohérence entre elles (éventuels effets opposés sur un même thème ou enjeu).
- ▼ Par famille d'orientations / dispositions : cela permet d'avoir une approche globale pour chaque orientation pour l'ensemble des enjeux, de mieux relier les impacts aux pressions et d'être plus précis. C'est probablement aussi plus opérationnel ensuite pour les acteurs en charge de l'application du document d'urbanisme.

- Par territoire / secteur particulier : il est utile voire indispensable de faire un zoom sur les secteurs particulièrement sensibles et qui seront impactés (directement ou indirectement) : il s'agit des « zones susceptibles d'être touchées de manière notable » ou des « zones revêtant une importance particulière pour l'environnement » parmi lesquelles les sites Natura 2000. **En présence de sites Natura 2000, si l'évaluation conclut à l'absence d'incidences significatives au regard des objectifs de conservation du site, cela devra être clairement exposé et justifié.**

Le couplage de ces différentes approches renforce le caractère transparent et sincère de la restitution de l'évaluation. Sans forcément le traiter dans des parties distinctes, l'analyse des incidences doit porter aussi sur les dispositions contenues dans le DOO du SCOT ou le règlement du PLU, dans le zonage et les orientations d'aménagement et de programmation du PLU.

Les mesures « envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du plan / schéma sur l'environnement » sont à présenter impérativement dans le rapport de présentation. Cela doit mettre en évidence le lien avec les incidences négatives qu'elles visent à réduire ou atténuer. La manière dont elles sont traduites dans les parties prescriptives du document d'urbanisme doit être précisée. L'évaluation environnementale pouvant aussi formuler des recommandations, ces dernières peuvent aussi être retranscrites en veillant cependant à bien les distinguer des mesures ayant une portée juridique.

La rédaction de cette partie est parfois rendue difficile, car certaines orientations ou dispositions du document peuvent être considérées à la fois comme des dispositions ayant des incidences positives pour l'environnement ou comme des mesures de réduction des effets d'autres dispositions ayant des incidences négatives.

Par exemple, si le règlement du PLU autorise explicitement les équipements en faveur des énergies renouvelables sur les bâtiments, cela peut être considéré comme une disposition ayant des incidences positives en déclinaison d'une orientation du PADD sur la contribution du territoire à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Cela peut aussi être considéré comme une mesure d'atténuation du risque de croissance de la demande en énergie fossile dû au développement de l'offre en logements.

Pour faciliter la rédaction et la lisibilité du rapport, on peut rapprocher dans une même partie l'analyse des incidences et la présentation des mesures.

Exposer les conclusions des avis et consultations, et leur prise en compte

Par souci de transparence, l'ensemble des avis et remarques formulés lors des différents temps de consultation sur le document arrêté (avis de l'autorité environnementale, de l'Etat, des personnes publiques associées) doivent être annexés au rapport de présentation pour l'enquête publique (conformément aux articles **L122-10 – SCOT** –, **L123-10 – PLU** –, et **R121-15** du code de l'urbanisme).

Conformément à l'article **L.121-14** du code de l'urbanisme, le rapport de présentation doit comporter des indications sur la façon dont il a été tenu compte de ces différentes consultations (public, autorité environnementale, consultations transfrontalières). Pour cela, il est suggéré d'ajouter un chapitre ou paragraphe au rapport de présentation qui s'attachera à montrer explicitement comment le document a évolué suite aux remarques formulées, et à présenter le cas échéant les motifs ayant conduit à ne pas prendre en compte certaines d'entre elles.

Fiche pratique

15
Les zones susceptibles d'être touchées de manière notable et les zones revêtant une importance particulière pour l'environnement

Rédiger une synthèse à l'attention du grand public

Le résumé non technique fait partie des éléments composant le rapport de présentation. C'est une pièce clé du dit rapport, qui participe de la transparence et de l'appropriation du document par le public et constitue donc un apport important de l'évaluation environnementale aux principes démocratiques. Elle a toute légitimité à être placée au début du rapport de présentation, et pour le moins à être clairement identifiée dans le sommaire de ce dernier.

Afin que le public s'approprie le document d'urbanisme, en cerne bien tous les enjeux et comprenne comment la dimension environnementale a été intégrée au regard de ces enjeux, ce résumé non technique doit être complet en portant au minimum sur toutes les phases de l'évaluation environnementale. Ce principe peut être renforcé par un résumé portant sur l'ensemble du document d'urbanisme, afin de constituer une synthèse resituant le projet de territoire dans sa globalité. En outre, son contenu rédactionnel doit être facilement compréhensible par le grand public.



Ce que dit la jurisprudence

Le PLU de la commune de Bressuire a été annulé en raison de l'absence du résumé non technique et par conséquent du non respect de l'article R123-2-1 du code de l'urbanisme, cela bien que les autres éléments relatifs à l'évaluation environnementale répondaient aux exigences du code de l'urbanisme. Tribunal administratif de Poitiers, 22 avril 2010.

Présenter la démarche, la méthode, les outils, les limites

Le rapport doit présenter la méthode employée pour mener l'évaluation environnementale et les difficultés éventuellement rencontrées. Il est préférable d'en faire une partie distincte et de ne pas l'intégrer au résumé non technique (comme la rédaction du code de l'urbanisme pourrait inciter à le faire). Il est ainsi donné toute son importance à cette partie, qui doit permettre au lecteur, initié ou non, de comprendre le raisonnement mis en œuvre au cours de l'évaluation (quels critères et quelle méthode pour identifier les enjeux, analyser les incidences...). C'est aussi la formulation d'un retour d'expériences qui pourra être utile au maître d'ouvrage porteur du document d'urbanisme, ou à d'autres maîtres d'ouvrage.

LEXIQUE DES SIGLES

Organisme cités

ADEME	Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
ARS	Agence Régionale de Santé
BRGM	Bureau de Recherche Géologique et Minière
CERTU	Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques (service technique spécialisé du MEDDTL)
CETE	Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement (service inter-régional du MEDDTL)
CGDD	Commissariat Général au Développement Durable (direction du MEDDTL)
DDT	Direction Départementale des Territoires
DDTM	Direction Départementale des Territoires et de la Mer
DEB	Direction de l'Eau et de la Biodiversité (au sein de la DGALN du MEDDTL)
DGALN	Direction Générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature (direction du MEDDTL)
DHUP	Direction de l'Urbanisme, de l'Habitat et des Paysages (au sein de la DGALN du MEDDTL)
DRAAF	Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
DRAC	Direction Régionale des Affaires Culturelles
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DRIEE	Direction Régionale et Interdépartementale de l'Environnement et de l'Energie (Ile-de-France)
MEDDTL	Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable, des Transports et du Logement
ONCFS	Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage
ONEMA	Office National de l'Eau et des Milieux aquatiques
ONF	Office National des Forêts

Abréviations utilisées

AEP	Alimentation en Eau Potable	SIC	Site d'Intérêt Communautaire (au titre de la directive Habitats - futur ZSC)
AEU	Analyse Environnementale de l'Urbanisme	SIG	Système d'Information Géographique
DAO	Dessin Assisté par Ordinateur	SRADDT	Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire
DDRM	Dossier Départemental des Risques Majeurs	SRCAE	Schéma Régional Climat Air Energie
DOCOB	DOcument d'OBjectif (Natura 2000)	SRCE	Schéma Régional de Cohérence Ecologique
DOG	Document d'Orientations Générales (SCOT avant Grenelle de l'environnement)	SRU	Solidarité et Renouvellement Urbains (loi)
DOO	Document d'Objectifs et d'Objectifs (SCOT après Grenelle de l'environnement)	ZICO	Zone Importante pour la Conservation des Oiseaux
DTA	Directive Territoriale d'Aménagement	ZNIEFF	Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique
EIPPE	Evaluation des Incidences des Plans et des Programmes sur l'Environnement (directive européenne)	ZPS	Zone de Protection Spéciale (directive Oiseaux)
ENS	Espace Naturel Sensible (politique des Départements)	ZSC	Zone Spéciale de Conservation (directive Habitats)
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale		
PCET	Plan Climat Energie Territorial		
PADD	Projet d'Aménagement et de Développement Durables		
POEDMA	Plan Départemental d'Elimination des Déchets Ménagers et Assimilés		
PDU	Plan de Déplacements Urbains		
PEB	Plan d'Exposition au Bruit (aérodrome)		
PIG	Projet d'Intérêt Général		
PLH	Programme Local de l'Habitat		
PLU	Plan Local d'Urbanisme		
PNR	Parc Naturel Régional		
POS	Plan d'Occupation des Sols		
PPA	Plan de Protection de l'Atmosphère		
PRAD	Plan Régional pour l'Agriculture Durable		
PRQA	Plan Régional pour la Qualité de l'Air		
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux		
SAR	Schéma d'Aménagement Régional (régions d'outre-mer)		
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale		
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux		
SDRIF	Schéma Directeur de la Région Ile-de-France		

BIBLIOGRAPHIE RELATIVE À L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES DOCUMENTS D'URBANISME

Intitulé	Porteur / Auteur	Date	Téléchargement
EVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES DOCUMENTS D'URBANISME			
Outils relatifs à l'évaluation environnementale stratégique des documents d'urbanisme : Eléments de méthode pour l'évaluation environnementale	DREAL Ile-de-France / DDT Val d'Oise	2009	http://www.val-d-oise.equipement.gouv.fr Environnement > Développement durable > Les ateliers du développement durable
Grilles de questionnement pour l'intégration du développement durable dans les SCOT et PLU	DREAL Ile-de-France / DDT Val d'Oise	2009	
Principes et outils méthodologiques de l'évaluation environnementale stratégique des SCOT	DREAL Ile-de-France / DDT Val d'Oise	2009	
Principes et outils méthodologiques de l'évaluation environnementale stratégique des PLU	DREAL Ile-de-France / DDT Val d'Oise	2009	
Evaluation environnementale stratégique des PLU susceptibles d'avoir des incidences sur un site NATURA 2000	DREAL Ile-de-France	2009	http://www.ile-de-france.ecologie.gouv.fr Développement durable et évaluation environnementale > Evaluation environnementale > Documents d'urbanisme > L'évaluation environnementale de certains plans locaux d'urbanisme > Prise en compte d'un site Natura 2000
L'évaluation environnementale des PLU	DREAL Rhône-Alpes	2009	http://www.rhone-alpes.ecologie.gouv.fr Evaluation > Les projets > Urbanisme
L'évaluation environnementale des SCOT	DREAL Rhône-Alpes	2009	
Guide méthodologique pour l'évaluation environnementale d'un PLU	DREAL Pays-de-la-Loire	2007	http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr Connaissance et évaluation > Évaluation environnementale > Plans et programmes > Documents d'appui élaborés en Pays de la Loire
Guide méthodologique pour l'évaluation environnementale d'un SCOT	DREAL Pays-de-la-Loire	2007	
L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme	DREAL Basse-Normandie Jean-Pierre Ferrand	2007	http://www.basse-normandie.developpement-durable.gouv.fr Connaissances des territoires > Catalogue Interactif Régional de Consultation des Etudes > Aménagement urbanisme
Journée du réseau PLU du CERTU sur l'évaluation environnementale	CERTU	2008	http://www.environnement-urbanisme.certu.equipement.gouv.fr
Séminaire sur les mesures compensatoires	DREAL Réunion	2008	http://www.reunion.ecologie.gouv.fr Evaluation environnementale
Panorama des outils d'évaluation	CERTU	2009	http://www.environnement-urbanisme.certu.equipement.gouv.fr
Méthode et indicateurs pour le suivi de l'évaluation environnementale des SCOT	DREAL Languedoc-Roussillon	2008	http://www.languedoc-roussillon.developpement-durable.gouv.fr Zoom sur... > Avis de l'autorité environnementale au titre des projets > Présentation de l'évaluation environnementale
EVALUATION D'AUTRES PLANS ET PROGRAMMES			
Evaluation environnementale des plans d'élimination des déchets	ADEME / MEDDTL	2006	http://www2.ademe.fr Médiathèque
Evaluation environnementale du 4 ^{ème} programme d'actions nitrates : guide technique et méthodologique à destination des départements	MEDDTL	2008	http://www.rhone-alpes.ecologie.gouv.fr Evaluation environnementale > Les projets et leurs évaluations
L'évaluation environnementale des SAGE en Languedoc-Roussillon	DREAL Languedoc-Roussillon	2009	http://www.languedoc-roussillon.developpement-durable.gouv.fr Zoom sur... > Avis de l'autorité environnementale au titre des projets > Présentation de l'évaluation environnementale
Outils d'assistance à l'évaluation environnementale des plans et programmes	DREAL Réunion	2008	http://www.reunion.ecologie.gouv.fr Evaluation environnementale

Intitulé	Porteur / Auteur	Date	Téléchargement
PRISE EN COMPTE DE L'ENVIRONNEMENT DANS L'ELABORATION DES DOCUMENTS D'URBANISME			
La démarche SCOT Témoins - La prise en compte de l'environnement dans les SCOT ...	DGHUC SCOT Témoins	2005	http://urbamet.documentation.developpement-durable.gouv.fr
La démarche SCOT Témoins - La prise en compte de l'environnement dans les SCOT ...	DGHUC PLU Témoins	2006	
Plans locaux d'urbanisme - Petit guide pratique...	DREAL Languedoc-Roussillon / CETE Méditerranée	2007	http://www.languedoc-roussillon.developpement-durable.gouv.fr
Prise en compte de l'environnement dans les PLU de Languedoc-Roussillon	DREAL Languedoc-Roussillon / CETE Méditerranée	2007	Zoom sur... > Avis de l'autorité environnementale au titre des projets > Présentation de l'évaluation environnementale
Promouvoir l'environnement et l'aménagement durable dans les documents d'urbanisme	MEDDTL - DGHUC - D4E	2007	http://www.developpement-durable.gouv.fr Construction, urbanisme, aménagement et ressources naturelles > Ville durable, aménagement, urbanisme, sites et paysage > Planification territoriale > Brochure
Prise en compte du développement durable dans les PLU	CETE Méditerranée	2008	http://www.herault.equipement.gouv.fr Aménagement Urbanisme Accessibilité > Planification > Le Développement Durable et la Planification territoriale
Réussir un projet d'urbanisme durable...	ADEME	2006	Editions Le Moniteur
Prendre en compte l'agriculture et ses espaces dans les SCOT	CERTU / Terres en villes	2009	http://www.terresenvilles.org
SCOT et biodiversité en Midi-Pyrénées - Guide méthodologique...	DREAL Midi-Pyrénées	2010	http://www.midi-pyrenees.developpement-durable.gouv.fr Territoires Logement > Aménagement et urbanisme > Biodiversité dans l'aménagement des territoires > Trame verte et bleue
Prise en compte du paysage dans les PLU	DREAL Picardie	2010	http://www.picardie.developpement-durable.gouv.fr Evaluation environnementale > Aide à la rédaction d'études d'impact ou de documents d'urbanisme
L'eau dans les documents d'urbanisme	Agence de l'eau Adour Garonne	2010	http://www.gesteau.eaufrance.fr > Documentation
Prise en compte du volet eau dans les PLU	DDT Indre-et-Loire	2008	http://www.indre-et-loire.equipement-agriculture.gouv.fr Territoire et environnement > Appui aux collectivités > Urbanisme
Guide pour la prise en compte des eaux pluviales dans les documents de planification et d'urbanisme	GRAIE	2009	http://www.graie.org > Productions http://www.gesteau.eaufrance.fr > Documentation
PLU et bruit - la boîte à outils de l'aménageur	Agence d'urbanisme de la région grenobloise	2001	http://www.environnement-urbanisme.certu.equipement.gouv.fr
La prise en compte de l'énergie et du climat dans les SCOT	ETD	2009	http://www.projetdeterritoire.com > Publications
Journée SCOT Grenelle : la maîtrise et la mesure de la consommation d'espace dans les SCOT	MEDDTL		http://www.developpement-durable.gouv.fr Construction, urbanisme, aménagement et ressources naturelles > Ville durable, aménagement, urbanisme, sites et paysage > Planification territoriale > Démarche « SCOT - Grenelle » > Journée du 30 septembre 2009 > Supports
Journée SCOT Grenelle : la prise en compte de la problématique énergie-climat dans un SCOT	MEDDTL		http://www.developpement-durable.gouv.fr Construction, urbanisme, aménagement et ressources naturelles > Ville durable, aménagement, urbanisme, sites et paysage > Planification territoriale > Démarche « SCOT - Grenelle » > Journée du 31 mars 2010 > Support

PERSONNES CONTACTÉES POUR L'ÉLABORATION DU GUIDE

Collectivités

- Esnandes (17)**
Yann Juin (Maire)

- Les Estables (43)**
Sylvie Ribes

- Martigues (13)**
Didier Pagès

- Montreuil (93)**
Patrick Petitjean (Elu), Sara Rocchi, Pierre-Luc Vacher

- Nieul-sur-Mer (17)**
Sylvie Dubois (Maire adjointe)

- Praz-sur-Arly (74)**
Yann Jaccaz (Maire), Audrey Buffet

- Saint-Symphorien (79)**
Maryse Texier (Maire adjointe)

- Vieux Condé (59)**
Serge Van Der Hoeven (Elu), Aurore Bondonis

- Communauté urbaine de Cherbourg (50)**
Gérard Vabre

- Communauté urbaine du Grand Troyes (10)**
Patrick Dal Cin

- Communauté d'agglomération de La Rochelle (17)**
Florence Nassiet

- Communauté de communes de Parthenay (79)**
Maud Baranger

- Communauté de communes Terre des deux Caps (62)**
Claire Colbeau-Justin

- Syndicat mixte du SCOT Alsace du Nord (67)**
Pierre Strasser (Président), Jean-Philippe Strebler

- Syndicat mixte du SCOT Annemasse Agglo (74)**
Christine Burki (Elue), Frédéric Fromain

- Syndicat mixte du SCOT Bayonne et sud des landes (64)**
Katia Emerand

- Syndicat mixte du SCOT Flandre intérieure (59)**
Danièle Mametz (Elue), Alain Parent (Elu), Claire Vandenberghe

- Syndicat mixte du SCOT Métropole Savoie (73)**
Pierre-Yves Grillet

- Syndicat mixte du SCOT du Pays de la Baie Saint-Michel (50)**
Laurent Petitgas (Elu)

- Syndicat mixte du SCOT de la Région Angevine (49)**
Géraldine Delourmel

- Syndicat mixte du SCOT de la Région de Strasbourg (68)**
Stella Staub

- Syndicat mixte du SCOT de la Région Troyenne (10)**
Jean-Pierre Abel (Président)

- Syndicat mixte du SCOT Uzège Pont du Gard (30)**
Ludovic Bastid

- Syndicat mixte du SCOT Vallée de l'Oise et des impressionnistes (95)**
Stéphanie Dagniaux

Bureaux d'études

- Agence Hubert Thiébault**
Emmanuel Roger

- ASTERRA et SCURE**
Romain Siegfried

- Bioinsight**
Luc Laurent

- Conseil en Environnement**
Jean-Pierre Ferrand

- ECOMED**
Aurélien Dupuy, Silke Heckenroth

- ELAN**
Olivier Lemoine

- Inddigo**
Daniel Aubron

- Mosaïque Environnement**
Gilles Grandval

- PROSCOT**
Didier Delzor

- Réalités**
Muriel Torres

- SCE**
Claire Sarrazin

- SOBERCO Environnement**
Fabienne Theuriau

- SOREPA**
Jérôme Cocheteux, José Dinnat

- Terre d'urbanisme**
Caroline Metifiot

- Territoires Sites & Cités**
Philippe Bouvart

- Urbaneco**
Marine Linglard

- Urban'hymns**
Aurélié Barbarin-Ballin

- Agences d'urbanisme**
ADEUS - Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise
Christian Dupont, Géraldine Mastelli

- AUDAP - Agence d'urbanisme atlantique et pyrénées**
Laëticia Delorme

- AUDART - Agence d'urbanisme, de développement et d'aménagement de la région troyenne**
Claudie Leitz

- AURA - Agence d'urbanisme de la région angevine**
Valérie Brunet, Dominique Robin

- AUDRNA - Agence d'urbanisme et de développement des régions nimoise et alsésienne**
Magali Chaptal, Claudine Tardy

- URBALYON - Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise**
Philippe Mary

- Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL)**
Commissariat général au développement durable (CGDD)
Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable (SEIIDD)
Michèle Phélep, Guillaume Tollis, Soumicha Soum, Emmanuel Kozal

- Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)**
Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)
François Anfray, Sandrine Chamouton, Pierre Miquel

- Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)**
Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB)
Christine Oréfici

- Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)**
Alsace
Véronique Chabroux

- Aquitaine**
Karine Maubert-Sbile

- Auvergne**
Patricia Rousset

- Basse Normandie**
Paul-Emile Martin

- Bretagne**
Jean-Pierre Ledet

- Champagne-Ardenne**
Romain Bonhomme

- Ile-de-France**
Charline Nennig

- Languedoc-Roussillon**
Catherine Vinay

- Nord-Pas-de-Calais**
Thierry Boète, Isabelle Matykowski

- Pays-de-la-Loire**
Bénédicte Cretin

- Poitou-Charentes**
Celine Triolet

- Provence-Alpes-Côte d'Azur**
Christophe Freydier

- Rhône-Alpes**
Laurence Cottet-Dumoulin, Delphine Leduc

- Directions départementales des territoires et de la mer (DDTM)**
Aube
Maëva Assemat

- Bas-Rhin**
Alain Bertrand

- Bas-Rhin**
Alexandre Perrat

- Deux-Sèvres**
Karine Lassalle

- Isère**
Robert Arnautou-pagès

- Nord**
Danièle Samain

- Pyrénées Orientales**
Aleth Lapostolle

- Pyrénées Atlantiques**
Nicolas Perino

- Savoie**
Soria Chelloug

- Val d'Oise**
Michel Civino

- Autres organismes**
Fédération nationale des SCOT
Ludovic Bastid, Lucie Lafaurie, Cédric Lejeune, Michel Senelet

- Fédération nationale des agences d'urbanisme**
Julie Missonnier, Pascale Poupinot

- CERTU**
Jérôme Champres, Monique Gadais, Daniel Pillant

- CETE Lyon**
Dominique Deleaz, Olivier Norotte, Nicolas Reudet

- Personnalité qualifiée**
Sylvain Monteillet

Commissariat général au développement durable

Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable

Tour Voltaire

92055 La Défense cedex

Tél : 01.40.81.21.22

Retrouver cette publication sur le site :

<http://www.developpement-durable.gouv.fr/developpement-durable/>

Pour un développement durable des territoires

L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme est une démarche qui contribue au développement durable des territoires. Le fait d'interroger l'opportunité des décisions d'aménagement en amont de la réalisation des projets s'inscrit dans un objectif de prévention des impacts environnementaux et de cohérence des choix. A l'échelle d'un SCOT ou d'un PLU, l'évaluation environnementale s'intéresse à l'ensemble des potentialités ou décisions d'aménagement concernant le territoire, et donc à la somme de leurs incidences environnementales, contrairement à l'étude d'impact qui analysera ensuite chaque projet individuellement.

L'objectif de ce guide est de donner aux collectivités qui élaborent leur document d'urbanisme, ainsi qu'aux acteurs et organismes qui les accompagnent (bureaux d'études, agences d'urbanisme, services de l'Etat...), les éléments pour comprendre les objectifs et l'intérêt de l'évaluation environnementale, et les clefs pour conduire efficacement cette démarche d'apparence complexe. Il concerne les SCOT et les PLU.

Le guide s'organise en deux parties et un jeu de fiches.

La première partie expose les fondements de l'évaluation environnementale, ses objectifs, principes, ainsi que le rôle des différents acteurs impliqués dans la démarche.

La seconde partie décrypte la conduite d'une évaluation environnementale.



Dépôt légal : Décembre 2011
ISSN : 2102-474X
ISBN : 978-2-11-0988867

Édition 2011