

Evaluation environnementale des PLU :

Quelques éléments de méthode

Dans le cas des documents d'urbanisme (SCOT et PLU) soumis à la procédure d'évaluation environnementale, au titre des articles L. 121-10 à L. 121-15 du code de l'urbanisme, l'article L. 121-12 précise que « *L'autorité de l'Etat compétente en matière d'environnement est consultée en tant que de besoin sur le degré de précision des informations que doit contenir le rapport environnemental.* ».

De cette consultation de l'autorité environnementale résulte la production d'un cadrage, qui a pour objectif de préciser à la fois les attendus réglementaires relatifs à l'évaluation environnementale et les enjeux ressentis a priori sur le territoire concerné. Les éléments présentés ci-dessous sont ceux relatifs au premier point, c'est-à-dire à l'explicitation des textes et des attendus qui en découlent.

1 Rappels du cadre réglementaire

La directive européenne n° 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement a été transposée dans le droit français par l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004.

La démarche d'évaluation environnementale vise à identifier les incidences d'un plan ou programme sur l'environnement et à l'adapter en conséquence, de façon à en supprimer, réduire ou à défaut compenser les impacts dommageables.

Dans cet objectif, la directive prévoit :

- la réalisation, sous la responsabilité du maître d'ouvrage, d'une « évaluation environnementale » du plan ou du programme, qui donne lieu à la rédaction d'un rapport environnemental ;
- la consultation d'une « autorité environnementale », d'une part, à la libre initiative du maître d'ouvrage, en amont de la démarche (cadrage préalable), et d'autre part, de façon obligatoire à l'aval, pour exprimer un avis sur la qualité du rapport environnemental et sur la manière dont le plan ou programme a pris en compte l'environnement ; cet avis est rendu public ;
- l'information et la consultation du public ;
- une information par le maître d'ouvrage sur la manière dont il a été tenu compte des résultats de la consultation du public et de l'avis de l'autorité environnementale.

Le décret n° 2005-608 du 27 mai 2005, relatif à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement, intégré au code de l'urbanisme, en précise les conditions de réalisation par le maître d'ouvrage et de validation par le Préfet de département. Il fait l'objet de la circulaire du 6 mars 2006.

2 Attendus liés à la démarche d'évaluation environnementale

Bien que davantage formalisée et impliquant un rôle accru du public, l'évaluation environnementale s'inscrit dans la continuité de l'approche de prise en compte de l'environnement déjà développée par la loi SRU.

Elle a vocation à traiter, de façon proportionnée aux enjeux identifiés et compte tenu des informations raisonnablement exigibles, l'ensemble des thèmes intéressant l'environnement.

De façon pratique, on recherchera, autant que possible, à privilégier une explication constante, honnête et précise du raisonnement mené tout au long de la démarche, y compris en faisant part, le cas échéant, des limites rencontrées à l'exercice.

Plutôt que de viser à nécessairement conclure à une absence d'incidences dommageables, l'évaluation environnementale doit être rédigée de façon objective, rendant crédible son analyse et permettant à l'autorité environnementale, de porter son attention sur les points méritant d'être précisés, discutés ou, à l'inverse, mis en valeur.

En effet, au travers de cette démarche, il importe autant de valoriser les choix effectués en faveur de la prise en compte de l'environnement et portés par le projet d'urbanisme sur le territoire, que de s'assurer de la prise en compte du cadre réglementaire existant.

D'une certaine manière, l'évaluation environnementale fournit à la collectivité maître d'ouvrage l'occasion d'exprimer qu'elle n'aura pas manqué de s'interroger dès l'amont sur les différents enjeux environnementaux du territoire, d'analyser et d'anticiper les incidences (potentielles) du projet de PLU sur l'environnement et d'en tirer les conclusions jugées cohérentes, au regard du cadre réglementaire en vigueur, des sensibilités qui animent son projet et des attentes sociétales.

Ainsi l'évaluation environnementale peut-elle constituer l'opportunité d'asseoir la légitimité du projet de territoire sur une analyse et un traitement pertinents des enjeux d'environnement.

A cet égard, il importe de soigner particulièrement la rédaction du volet traitant de l'exposé des choix ayant été retenus pour établir le projet ainsi que de leurs motivations, fournissant l'occasion d'apprécier la plus-value environnementale du PLU et d'en rendre compte au public.

Dans sa mise en œuvre, la démarche d'évaluation environnementale se doit d'être une démarche itérative, qui permet à chaque étape du projet d'évaluer les incidences des choix sur l'environnement et de remettre en cause ces choix, le cas échéant. Dans cette optique, la formulation de différents scénarii de développement est une étape de réflexion indispensable, qu'il est nécessaire de détailler dans le rapport de présentation.

3 Contenu du rapport environnemental

L'article L. 121-11 explicite le degré d'exigence attendu du rapport environnemental, inclus dans le rapport de présentation.

L'article R. 123-2-1 du code de l'urbanisme précise clairement les attendus concernant ce volet dans le rapport de présentation :

« Lorsque le plan local d'urbanisme doit faire l'objet d'une évaluation environnementale conformément aux articles L. 121-10 et suivants du code de l'urbanisme, le rapport de présentation :

1° Expose le diagnostic prévu au premier alinéa de l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme... » :

c'est-à-dire un « diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques [le PLU précisant] les besoins répertoriés en matière de développement économique, d'agriculture, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services. » : Il est donc prévu que ce diagnostic de territoire définisse les besoins communaux, au regard d'une analyse fine

des caractéristiques du territoire, aboutissant à la détermination de prévisions d'évolution. Il sera donc pertinent, dans ce cadre, de faire ressortir, à l'issue de la phase d'analyse, les enjeux communaux.

Compte tenu des effets potentiels (positifs ou négatifs) de l'évolution de l'espace agricoles sur l'environnement, on s'attachera à mener un diagnostic précis des structures d'exploitation agricoles et de leur évolutions.

La qualité de cette analyse est essentielle à une compréhension partagée des motivations qui fondent le projet communal et à sa légitimité à porter l'intérêt général, dans une logique de développement durable.

« ... et décrit l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en considération » :

Dans un souci de clarté de lecture, il peut être utile d'étudier cette articulation dans une partie spécifiquement désignée. Il est particulièrement important de détailler les points que le PLU doit prendre en considération, c'est-à-dire les thèmes ayant une déclinaison dans les choix communaux du PLU.

Par ailleurs, il est incontournable d'aborder l'articulation avec les plans et programmes explicitement cités par le code de l'urbanisme, mais également intéressant de traiter des autres plans, programmes ou documents de référence, dont la cohérence avec les choix du PLU paraît utile et nécessaire, au regard de leur nature ou au regard de certains projets explicitement prévus dans le cadre du PLU (ex : document d'objectifs Natura 2000, protocole de gestion des marais de Charente-Maritime).

« 2^e Analyse l'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en oeuvre du plan : »

L'objectif est d'esquisser le « profil environnemental » du territoire concerné et d'en définir les enjeux spécifiquement environnementaux.

L'analyse de l'état initial ne doit ainsi pas se limiter à un simple descriptif (quand bien même celui-ci serait détaillé), mais doit présenter un réel diagnostic de la sensibilité environnementale du territoire communal. Elle doit permettre de définir les pressions subies par l'environnement, puis de formuler et, dans la mesure du possible, de hiérarchiser les enjeux environnementaux. Cette approche doit permettre d'appréhender à la fois l'état de l'environnement au moment de l'élaboration du PLU, mais aussi sa dynamique, sous la forme des perspectives d'évolution.

Cette étape apparaît en effet nécessaire pour faciliter la prise en compte des atouts et contraintes de l'environnement lors des réflexions du PLU et, plus particulièrement, pour déterminer si les dispositifs d'aménagement et de gestion existants, qu'ils soient directement liés ou non à une mise en application du PLU, apparaissent suffisants ou s'il est nécessaire de les renforcer ou de les étendre au travers de nouveaux objectifs du PLU. Les hypothèses considérées seront clairement explicitées. L'état initial de l'environnement doit ainsi permettre d'établir une photographie, à un moment donné, du territoire communal et des dynamiques. Dans son contenu, cette photographie se doit d'être suffisamment complète et détaillée pour donner une vision claire du territoire, mais surtout pour proposer une base solide de réflexion pour la détermination des grands axes du PADD et l'élaboration du zonage, du règlement et des orientations d'aménagement.

Pour établir cet état initial de l'environnement et en particulier pour parvenir à formuler et prioriser les enjeux, il est utile d'aborder l'analyse environnementale selon trois approches complémentaires :

- **thématique**, en menant un diagnostic approfondi (identification de l'état, des pressions/origines des pressions/effets des pressions, et des réponses) dans chacun des thèmes environnementaux ;

Le découpage thématique devra suivre un ordre logique et naturel qui en facilite l'exploitation et l'appropriation ultérieures.

A titre d'exemples, les découpages suivants peuvent constituer une base de réflexion :

- dans l'étude de la DIREN Bretagne « Evaluation environnementale des documents d'urbanisme », copilotée par la DIREN et les quatre DDE de Bretagne : l'environnement physique, l'environnement biologique, les ressources naturelles et leur gestion, les

pollutions et nuisances, les risques majeurs, et la vie quotidienne (regroupant santé, accès à la nature et à la campagne, déplacements, patrimoines culturel et architectural et paysages) ;

- par la DIREN Poitou-Charentes, dans le cadre de l'établissement du projet (en cours) de profil régional environnemental : ressources naturelles (regroupant milieux et biodiversité, eaux continentales et marines, sols et sous-sol et espace), qualité et cadre de vie (regroupant paysages, qualité de l'air, gestion de la production et de la production des déchets et exposition aux nuisances sonores), sécurité des populations (regroupant exposition aux risques naturels et exposition aux risques technologiques), équilibres climatiques.
- **synthétique**, en retenant les enjeux forts (thématiques ou inter-thématiques) émergeant du diagnostic, mais aussi en justifiant les choix effectués par une articulation fine des enjeux ;
- **territoriale**, en dégagant si nécessaire des entités cohérentes à diverses échelles (à l'intérieur du territoire, ou au contraire, au-delà des limites du territoire) pour proposer un positionnement nuancé des enjeux environnementaux (caractéristiques spécifiques par territoires, ou au contraire, relations d'interdépendances entre territoires).

Au regard des caractéristiques propres à certaines thématiques, ou de la nature de certaines orientations ou projets pressentis dans le cadre du projet de PLU, il sera nécessaire de faire différer le territoire d'étude du périmètre strict du plan, afin de rendre l'analyse de l'état initial de l'environnement pertinente. Cette adaptation de l'échelle d'étude permettra notamment, par la suite, d'avoir des bases d'analyse cohérentes pour évaluer les impacts des projets potentiels dont la portée peut dépasser le territoire communal, de par leur nature ou de par la nature des milieux impactés.

Par ailleurs, l'état initial de l'environnement doit insister sur les zones susceptibles d'être particulièrement touchées. Ainsi, certains secteurs doivent, pour justifier par la suite d'une prise en compte de l'environnement satisfaisante, faire l'objet d'une étude détaillée. Il doit notamment s'agir de zones pressenties pour une ouverture à l'urbanisation ou de secteurs particulièrement sensibles sur le plan environnemental (site Natura 2000 -voir 4°-, ZNIEFF, façade littorale, zone humide, zone inondable, site à fort enjeu paysager...) concernés directement ou indirectement par un projet d'aménagement ou impliquant, à plus ou moins long terme, le changement d'occupation du sol.

Il n'est donc pas nécessairement attendu de l'état initial de l'environnement un degré de précision similaire sur tout le territoire. L'analyse générale doit permettre de partager une connaissance globale des caractéristiques de l'environnement et des pressions qu'il subit. C'est ce premier niveau d'analyse qui permettra de définir les enjeux et leur hiérarchisation, ainsi que les secteurs évoqués précédemment, sur lesquels un complément d'analyse sera attendu.

Ainsi, en fonction de la donnée disponible, en tenant compte des impacts potentiels et des caractéristiques du milieu concerné, ce diagnostic peut fréquemment appeler un travail de prospection et/ou d'analyse complémentaire sur le terrain, dont il est judicieux de ne pas faire l'économie, au risque d'invalider l'ensemble du raisonnement. Il convient, dans ce cas, de mobiliser les compétences spécifiquement requises. L'autorité environnementale peut notamment être à nouveau sollicitée sur cette question précise.

Bien entendu, comme l'indique l'article R. 123-2-1, « *le rapport de présentation peut se référer aux renseignements relatifs à l'environnement figurant dans d'autres études, plans et documents* ».

L'enjeu ici n'est pas la provenance de la donnée mais sa fiabilité et son utilité dans le raisonnement emprunté, pour permettre une évaluation au fond des effets potentiels du PLU sur l'environnement. Il amène le maître d'ouvrage à clairement assumer sa responsabilité dans ce domaine.

« 3° Analyse les incidences notables prévisibles de la mise en oeuvre du plan sur l'environnement et expose les conséquences éventuelles de l'adoption du plan sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement telles que celles désignées conformément aux articles R. 214-18 à R. 214-22 (1) du code de l'environnement ainsi qu'à l'article 2 du décret n° 2001-1031 du 8 novembre 2001 relatif à la procédure de désignation des sites Natura 2000 » :

Il s'agit de préciser les pressions additionnelles sur le milieu consécutives à la mise en œuvre du PLU, ou, au contraire, les effets bénéfiques attendus de certaines orientations. Le rapport doit à la fois

étudier les impacts des choix globaux du PLU sur l'environnement (liés au choix de niveau stratégique : PADD), mais également, ce qui est essentiel, les impacts liés à la susceptibilité de réalisation de projets autorisés (c'est à dire non interdits) par le PLU (liés au choix de niveau opérationnel, traduits dans les documents opposables : zonage, règlement, orientations d'aménagement). Il n'est pas attendu un niveau de précision qui relèverait de l'étude d'impact. Néanmoins, l'évaluation environnementale du PLU doit bien apporter, à travers les éléments d'évaluation des incidences de la mise en œuvre de ses orientations, la démonstration d'une prise en compte de l'environnement cohérente et pertinente.

Cette analyse s'appuie sur la définition des champs de l'évaluation préalablement décrits au 2^e et la sélection des composantes environnementales concernées à l'intérieur de chaque champ. Il importe d'effectuer un balayage de l'ensemble des champs de l'évaluation, afin de montrer clairement que toutes les dimensions environnementales ont bien été explorées. Le degré d'analyse adopté pourra être modulé en fonction de la hiérarchisation des enjeux établis lors de l'étude de l'état initial de l'environnement.

L'importance respective des effets probables du plan sur les composantes environnementales sera déterminée au regard des objectifs de protection. La pertinence des critères d'évaluation est primordiale, sachant qu'ils resteront néanmoins essentiellement qualitatifs. On rappelle à ce titre, en écho avec l'état initial de l'environnement, que le territoire d'étude pertinent pour l'évaluation des incidences sur l'environnement pourra être amené à différer du périmètre strict du PLU. Il s'agira, par exemple, des projets identifiés dans le PLU pouvant avoir des impacts sur un site Natura 2000 hors territoire communal, « *compte tenu de la distance, de la topographie, de l'hydrographie, du fonctionnement des écosystèmes, de la nature et de l'importance du programme ou du projet, des caractéristiques du ou des sites et de leurs objectifs de conservation* » (article R. 414-19 du code de l'environnement). Une jurisprudence communautaire constante, appliquée au niveau national, vient confirmer cette nécessité d'une approche globale et « au fond » de la problématique.

Une attention toute particulière doit être portée à l'étude des projets susceptibles d'avoir des incidences (directes ou indirectes) sur un ou plusieurs sites Natura 2000. Dans la mesure où il s'agit d'une analyse prévisionnelle, on précise qu'en terme de projets susceptibles d'avoir des incidences notables, on prendra en compte non seulement les projets clairement signalés, voire caractérisés, dans le dossier de PLU, mais plus largement les aménagements rendus possibles (c'est-à-dire non interdits) par le règlement de zone.

« 4^o Explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national, et, le cas échéant, les raisons qui justifient le choix opéré par rapport aux autres solutions envisagées. Il expose les motifs de la délimitation des zones, des règles qui y sont applicables et des orientations d'aménagement. Il justifie l'institution des secteurs des zones urbaines où les constructions ou installations d'une superficie supérieure à un seuil défini par le règlement sont interdites en application du a de l'article L. 123-2 » :

Il est donc prévu que le rapport de présentation justifie les différents choix du PLU, à la fois au niveau stratégique et au niveau opérationnel. Cette justification des options se fait au regard des attendus classiques de la loi SRU, mais se doit, de plus, de justifier spécifiquement, au regard de la prise en compte de l'environnement, en quoi ces choix sont les plus opportuns.

L'aspect itératif de la démarche d'évaluation environnementale prend ici tout son sens : les choix initiaux peuvent le cas échéant être ou avoir été remis en question, le but étant d'arriver à un projet final prenant en compte de façon optimale les enjeux environnementaux, dans le contexte du territoire.

C'est dans cet état d'esprit qu'il est utile, voire nécessaire, de rechercher et de formuler différents scénarii de développement, puis, au sein de chaque scénario, de formuler des solutions alternatives, le critère objectif guidant les choix devant être un niveau élevé de prise en compte de l'environnement, dans une logique de développement durable. Cette obligation de raisonnement, assortie de la priorité stricte du critère environnemental, est d'autant plus attendue dans le cas des incidences sur les sites sensibles, dont les sites Natura 2000, pour lesquels les logiques d'opportunité (foncière, économique...) ne peuvent suffire à justifier de choix susceptibles d'être dommageables pour le patrimoine répertorié. Cette approche est également confirmée par une jurisprudence constante.

Les solutions écartées devront être formalisées dans leurs grandes lignes et conservées, ainsi que l'argumentaire ayant conduit à les écarter, de façon à ce que le rapport environnemental permette de retracer, sans difficulté particulière, le cheminement intellectuel associé à l'établissement du projet.

L'enjeu principal, pour la collectivité maître d'ouvrage, est ici de démontrer sa capacité à avoir appréhendé de façon ouverte et convaincante son projet de territoire et ainsi de minimiser le risque que soit soulevée, lors de la consultation de l'autorité environnementale et du public, l'éventualité de l'existence d'alternatives non étudiées ou non explicitées qui aurait pu s'avérer plus favorable à l'environnement.

« 5° Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en oeuvre du plan sur l'environnement... » :

Il est attendu d'envisager et de formuler en priorité des mesures d'évitement (solutions alternatives, abandon du projet,...), puis de réduction des impacts dommageables –ce qui revient à travailler sur des scénarii alternatifs et variantes-, avant de recourir, in fine, à la notion stricte de « mesure compensatoire ». Les mesures compensatoires, correspondant aux impacts résiduels incompressibles, ne trouvent leur justification que s'il a été démontré qu'aucune solution alternative, moins dommageable pour l'environnement, ne pouvait être envisagée. Il doit dans ce cas s'agir de réelles mesures de compensation (ne pouvant être vue comme une mesure normalement attendue par ailleurs, au regard des sensibilités du territoire, du PADD et des textes réglementaires, ou comme une mesure ne relevant en aucun cas d'un champ d'action lié aux domaines de compétence du PLU), adaptées aux effets estimés (quantité et qualité des mesures) et relevant de choix et d'engagements communaux tangibles et pérennes.

« ... et rappelle que le plan fera l'objet d'une analyse des résultats de son application, notamment en ce qui concerne l'environnement, au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de son approbation » :

L'évaluation environnementale menée ici ex-ante ne peut acquérir de réelle validité qu'après analyse de l'application du PLU et, in fine, de l'état de l'environnement constaté, au regard des projets réalisés. Cette évaluation permet également de constituer un capital solide pour la génération suivante de plan.

Dans le cadre du suivi des résultats de l'application du PLU, il est attendu de définir, dès son élaboration, des indicateurs de suivi pertinents qui sont la garantie d'une mise en œuvre efficace du suivi. Dans cette optique, les indicateurs définis devront découler de l'analyse de l'état initial et de l'évaluation des incidences et être réellement opérationnels, c'est-à-dire réalistes et facilement mobilisables, au vu des capacités d'analyse. Il sera ainsi utile de préciser les méthodes concrètes d'analyse à mettre en œuvre et d'avoir défini au préalable, dans l'état initial de l'environnement, l'état de référence avant application du PLU. Le PLU pourra également définir des objectifs de résultat pour ces indicateurs à l'issue des 10 ans.

Les indicateurs identifiés pourront porter sur deux types de suivi : suivi du contexte territorial (indicateurs de contexte, pour une meilleure connaissance du territoire et de son évolution) et suivi stricto sensu des conséquences de la mise en œuvre du PLU (indicateurs de résultat).

Au-delà de la simple obligation réglementaire d'effectuer un suivi des résultats de l'application du PLU, cet aspect de l'évaluation environnementale doit permettre de contribuer à faire du projet, évalué et suivi, un réel outil de pilotage du territoire et de maîtrise de la qualité environnementale des politiques publiques.

« 6° Comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée » :

Le résumé non technique doit bien porter sur l'ensemble des points faisant l'objet des 5 premiers alinéas : diagnostic, articulation avec les autres plans et programmes, état initial de l'environnement et perspective d'évolution, analyse des incidences sur l'environnement, explication des choix, mesures d'accompagnement. Dans un souci de clarté vis-à-vis du public, ce résumé non technique se doit d'être complet et, par définition, facilement compréhensible et accessible pour le public. Il constitue la porte d'entrée par laquelle le public est appelé à s'approprier le projet de PLU, ses effets sur l'environnement et à exprimer, le cas échéant, son avis. Par ailleurs, le rapport doit présenter la méthode employée pour mener l'évaluation environnementale. Cette partie est d'importance, puisqu'elle doit permettre au lecteur, initié ou non, de comprendre la façon dont l'environnement a été pris en compte à chaque étape de réflexion.

Outre les éléments précédemment décrits, quelques remarques complémentaires sont à retenir :

- Le contenu du rapport doit être adapté aux enjeux environnementaux spécifiques du territoire et à la façon dont le projet de document d'urbanisme est susceptible d'avoir un effet notable sur l'environnement. Il doit ainsi, particulièrement, ne pas négliger les raisons qui ont fait entrer le document dans la procédure d'évaluation environnementale (dans le cas présent, les projets susceptibles d'avoir un impact sur un site Natura 2000).
- Suite à l'avis de l'autorité environnementale sur le rapport environnemental et à l'enquête publique, conformément à l'article L. 121-14 du code de l'urbanisme (transposition des articles 8 et 9 de la directive 2004/42 CE), il convient d'informer à la fois l'autorité environnementale et le public sur la manière dont cet avis aura été pris en considération. A ce titre, il est recommandé d'apporter, par insertion d'un chapitre, les précisions nécessaires au rapport de présentation, dans la version du PLU qui sera approuvée.
- Selon les termes du même article R. 123-2-1, « *en cas de modification ou de révision, le rapport de présentation est complété par l'exposé des motifs des changements apportés* ». Cette obligation faite aux procédures partielles témoigne du souci que le rapport de présentation constitue effectivement un document explicatif de référence, actualisé en permanence. L'article R. 121-16 montre par ailleurs que les critères justifiant l'obligation d'évaluation environnementale sont globalement transposables, dans le cas de procédures de modification ou révision.