

*Cadrage préalable et  
évaluation environnementale  
des documents d'urbanisme*

***Mener une  
démarche d'évaluation  
environnementale***

***L'évaluation environnementale n'est pas une étape, encore moins une formalité, elle se fait en continu et nourrit la conception même du document d'urbanisme.***

**... de projet**

L'évaluation environnementale constitue un réel outil d'aide à la décision, qui accompagne la collectivité dans ses choix tout au long de l'élaboration de son document d'urbanisme. Ainsi, elle ne vient pas remettre en question le projet, mais propose au contraire des outils pour l'améliorer. Elle doit donc être amorcée le plus tôt possible, garantissant ainsi une optimisation dans la conception du projet et une consolidation du dossier.

**... itérative**

L'évaluation environnementale est une démarche continue et itérative, qui doit permettre au maître d'ouvrage d'analyser au fur et à mesure les effets sur l'environnement de son projet et de prévenir ses conséquences dommageables sur l'environnement, dès l'amont, par des choix adaptés et intégrés au fur et à mesure de la construction du projet.

**... transparente et participative**

La retranscription (formalisation de la démarche) de l'évaluation environnementale au travers du rapport de présentation permet d'informer le public et l'autorité environnementale de la façon dont il aura été tenu compte des préoccupations environnementales dans les choix effectués. La mise à disposition à l'enquête publique de ce rapport, ainsi que de l'avis de l'autorité environnementale, vise à favoriser l'appropriation par le public et sa participation.

# Précision des études environnementales :

## Comment définir le champ d'étude et le niveau d'analyse ?

### ► Complétude

Quel que soit le territoire analysé, l'évaluation environnementale est fondée sur un état initial complet, c'est-à-dire traitant de l'intégralité des thématiques environnementales. Il s'agit en effet d'une garantie que la collectivité s'est bien interrogée sur l'ensemble des champs environnementaux pouvant être touchés par la mise en œuvre de son document d'urbanisme.

### ► Proportionnalité

Il ne s'agit pas de traiter toutes les thématiques avec le même niveau de détail. En effet, que ce soit pour l'état initial ou pour l'évaluation des incidences sur l'environnement, la démarche d'évaluation environnementale repose sur la notion de proportionnalité des études et analyses.

Ainsi, la détermination du niveau d'analyse sera fonction :

- de la complexité et de la sensibilité environnementale du territoire ;
- de l'importance et de la nature des projets que le document d'urbanisme prévoit ou rend possible.

## Comment définir le périmètre d'étude ?

### ► Définition

La définition d'un périmètre d'étude pertinent est une étape importante de la démarche. Ce territoire d'étude pourra différer du territoire de projet (périmètre strict du document d'urbanisme).

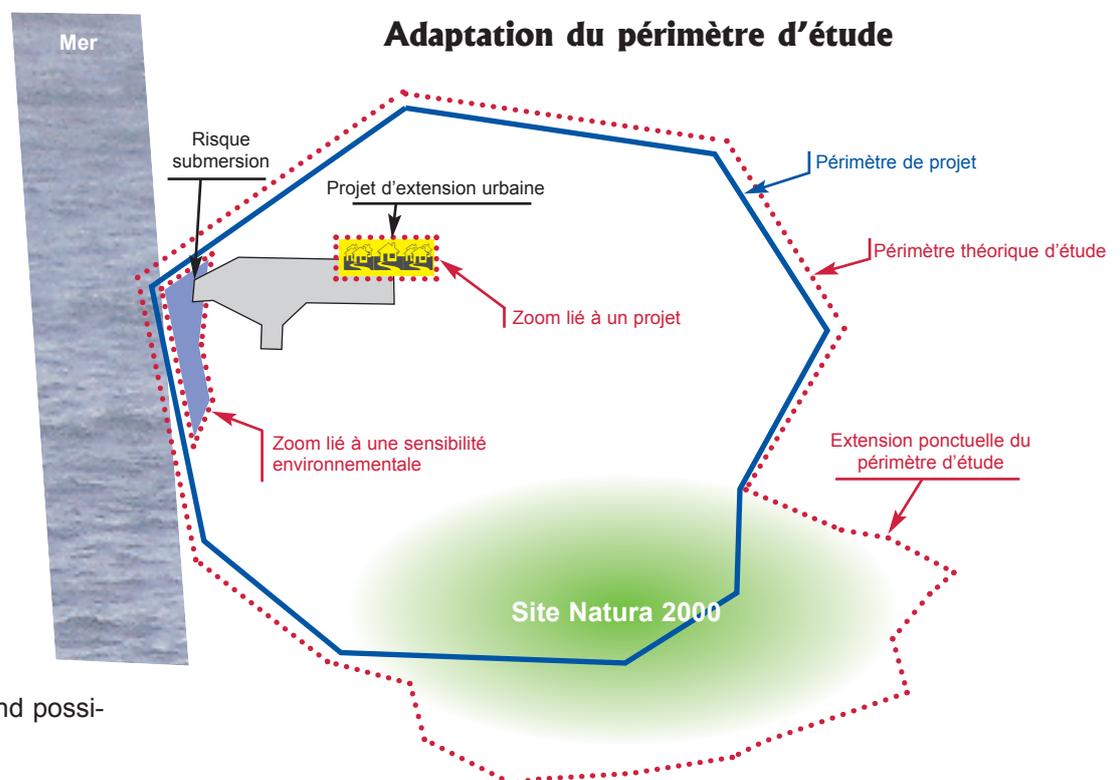
### ► Adaptation

Le périmètre d'étude pourra être amené à varier selon les thématiques abordées. Cette adaptation explicite permettra notamment d'évaluer les impacts des projets potentiels dont la portée peut dépasser le territoire de

projet, de par leur nature ou de par les caractéristiques des milieux potentiellement impactés.

Ainsi la détermination du périmètre d'étude sera, lui aussi, fonction :

- des caractéristiques environnementales du territoire de projet et notamment des réalités de fonctionnement qui dépassent ce territoire (ex. : bassin versant pour les questions d'eau, périmètre éloigné pour les questions de covisibilités paysagères...) ;
- de l'importance et de la nature des projets que le document d'urbanisme prévoit ou rend possible et notamment de la prise en compte des effets indirects qui dépassent le territoire de projet.



# état initial et évaluation des incidences

## ► Zooms

Ponctuellement, parce qu'un projet ou une thématique le nécessitent, il sera utile d'effectuer des "zooms" au sein du périmètre d'étude, pour insister sur une zone particulièrement sensible ou sur un secteur faisant l'objet d'un projet identifié. Il est ainsi prévu que l'état initial de l'environnement insiste sur les zones susceptibles d'être touchées de manière notable.

## Quelles données utiliser ?

### ► Proportionnalité

Le code de l'urbanisme précise que *"le rapport de présentation contient les informations qui peuvent être raisonnablement exigées, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existant à la date à laquelle est élaboré ou révisé le document, de son contenu et de son degré de précision et, le cas échéant, de l'existence d'autres documents ou plans relatifs à tout ou partie de la même zone géographique ou de procédures d'évaluation environnementale prévues à un stade ultérieur."* (article L.121-11).

### ► Sources

L'évaluation environnementale pourra utilement s'appuyer sur d'autres études existantes. L'enjeu n'est pas la provenance de la donnée mais sa fiabilité et sa pertinence dans l'évaluation et l'anticipation des effets potentiels du projet sur l'environnement.

Cette analyse des données existantes doit, de façon systématique, être consolidée par une analyse de terrain, dont la portée sera à préciser en fonction des données disponibles, mais aussi des projets envisagés, qui pourront générer des besoins de prospections spécifiques.

### ► Pertinence

Les données utilisées doivent être pertinentes par rapport aux objectifs visés : connaissance de l'état initial et évaluation des incidences sur l'environnement. Ainsi, il faudra se poser la question de la pertinence des données exploitées par rapport aux questions suivantes : actualité ? échelle ? périmètre ? niveau de précision ? La qualité des données utilisées prime sur leur quantité.

### ► Prédiagnostic

La réalisation d'un "prédiagnostic" des données existantes peut, très en amont, aider à définir le degré de précision des études et à détecter les besoins d'acquisition de données complémentaires et ainsi permettre un meilleur pilotage des moyens déployés, notamment en matière de prestation. L'adaptation de ce degré de précision sera continue au cours de l'avancement du document d'urbanisme, au regard des connaissances accumulées, mais aussi de la naissance du projet.

## Quelles compétences mobiliser ?

### ► Compétences

Au-delà des compétences classiques nécessaires à l'élaboration d'un document d'urbanisme, la réalisation d'une évaluation environnementale demande des compétences spécifiques en environnement. Selon les sensibilités environnementales propres ou les projets pressentis, certains documents d'urbanisme vont nécessiter la mobilisation de compétences spécifiques (ex : ornithologue, hydrogéologue, spécialiste des transports...).

### ► Recrutement

La mobilisation de ces compétences doit donc être anticipée au niveau du cahier des charges, s'il y a recrutement de prestataire(s) externe(s). La mission liée à l'évaluation environnementale peut être intégrée ou non à la mission liée au document d'urbanisme. Dans les deux cas, il importe que l'évaluation environnementale soit menée en parallèle, dès l'amont de la construction du document d'urbanisme et amène à la rédaction d'un document unique et cohérent (rapport de présentation).

# Les grandes étapes

La démarche de mise en œuvre d'une évaluation environnementale devra faire l'objet d'une restitution au travers du rapport de présentation du document d'urbanisme final. Avoir à l'esprit le contenu attendu de cette restitution est important afin d'anticiper cette étape déterminante, d'éviter certains oublis, mais aussi d'être en mesure de garder la mémoire des choix effectués lors de l'élaboration et de pouvoir les traduire, ainsi que leurs raisons, dans le dossier.

## Analyse du contexte juridique et administratif

### objectifs

- Identifier et mettre en cohérence les différentes politiques publiques sur le même territoire par rapport aux questions d'environnement.
- S'assurer, selon les cas, de la compatibilité du document d'urbanisme avec les autres documents de planification.
- Puiser les informations utiles et mobilisables dans les études déjà réalisées.

### Les points de vigilance

#### ↳ Analyse du contexte à chaque étape

L'analyse de l'articulation avec les autres plans et programmes est l'occasion de resituer le document d'urbanisme dans le contexte administratif et juridique qui s'impose à lui. Cette étape permet, en amont de l'élaboration, d'intégrer les informations et objectifs portés par d'autres documents, notamment dans leur évaluation environnementale, et, en aval, de vérifier la cohérence et, le cas échéant, la compatibilité du document d'urbanisme avec ces autres plans et programmes.

#### ↳ Degré de précision de l'analyse

Il devra être clairement analysé en quoi les objectifs, portés par le document d'urbanisme en

matière d'environnement, s'articulent avec ceux portés par d'autres documents et concourent à leur mise en œuvre ou à leur intégration.

Au-delà des plans et programmes soumis à évaluation environnementale, il sera utile d'analyser également l'articulation avec tout document de référence ayant des dispositions relatives à l'environnement et portant sur le même territoire (ex : document d'objectifs Natura 2000).

## Elaboration de l'état initial de l'environnement

### objectifs

- Etablir une connaissance précise, à la fois statique et dynamique, de l'environnement et des pressions qu'il subit.
- Construire une définition partagée et objective des enjeux pour construire et justifier le projet de territoire.
- Disposer des bases sur lesquelles s'appuiera l'analyse des incidences sur l'environnement.

### Les points de vigilance

#### ↳ Etablir un réel diagnostic

L'analyse de l'état initial ne doit pas se limiter à un simple descriptif, ou à une simple compilation de données, mais doit présenter un réel diagnostic de la sensibilité environnementale du territoire communal. Cette approche doit permettre d'appréhender

à la fois l'état de l'environnement au moment de l'élaboration du document d'urbanisme, les pressions qu'il subit, mais aussi sa dynamique, sous forme de perspectives d'évolution. Lors de l'examen des perspectives d'évolution, il est intéressant d'analyser également comment les dispositifs existants (dont l'éventuel document d'urbanisme en vigueur) prennent en compte l'environnement afin de déterminer s'il est nécessaire de les renforcer ou de les étendre au travers des nouveaux objectifs du document d'urbanisme. L'analyse générale qui sera ainsi obtenue doit permettre de partager une connaissance globale des caractéristiques de l'environnement et des pressions qu'il subit, pour trouver des réponses adaptées.

#### ↳ Définir les "contraintes" mais aussi les atouts

En analysant les atouts environnementaux du territoire, l'état initial donne l'occasion de ne pas uniquement considérer l'environnement comme une somme de contraintes, mais comme un potentiel pour le développement local et de rechercher les moyens de sa contribution à l'attractivité d'un territoire, notamment au regard des aspirations sociales et de l'amélioration de la qualité de vie des populations. Il s'agit ainsi de créer un projet de territoire en intégrant l'environnement et non en le subissant.

## ► Et le diagnostic socio-économique ?

Le diagnostic socio-économique n'est pas directement lié à la procédure d'évaluation environnementale. Néanmoins, il est le socle principal de définition du projet d'urbanisme et influe donc directement sur les choix retenus, que ceux-ci soient positifs ou négatifs pour l'environnement. Il importe donc que ce diagnostic réponde aux mêmes caractéristiques que celles évoquées pour l'état initial de l'environnement : réelle analyse, formulation d'enjeux, vision prospective sur les évolutions prévisibles, ... Il doit également permettre de définir les besoins présents et futurs sur des bases réalistes et argumentées.

### ↳ Adopter une approche à la fois thématique et territoriale

Une analyse thématique permettra de balayer tous les champs de l'environnement et de s'assurer de l'exhaustivité de l'analyse. Mais cette approche thématique doit être complétée par une approche territoriale (de préférence spatialisée), qui permettra de resituer les caractéristiques environnementales et les pressions subies sur le territoire. Cette deuxième approche, en croisant le diagnostic thématique avec le fonctionnement du territoire, permettra de mettre en évidence des caractéristiques spécifiques à certains secteurs ou, au contraire, les interdépendances. Elle permettra aussi d'insister sur les secteurs particulièrement sensibles (sites Natura 2000, ZNIEFF, zones humides ou inondables, etc.) ou sur lesquels des projets sont prévus (zones ouvertes à l'urbanisation, ...).

### ↳ Formuler des enjeux

La réalisation de l'état initial de l'environnement doit permettre la formulation d'enjeux qui, eux aussi, peuvent être à la fois thématiques et territorialisés, voire spatialisés. La définition et la hiérarchisation d'enjeux environne-

mentaux constituent une étape essentielle de l'état initial, qui permet de marquer la transition avec la construction du projet d'urbanisme en lui-même. En effet, les enjeux ainsi formulés serviront de critères de référence pour l'évaluation des incidences sur l'environnement, mais aussi pour la détermination des choix à retenir, qui doivent pouvoir aboutir, une fois le projet finalisé, à une prise en compte optimale des enjeux et en particulier de ceux définis comme prioritaires sur le territoire.

## Construction du projet d'urbanisme (détermination des choix, évaluation des incidences sur l'environnement, proposition des mesures)

### Les objectifs

- Analyser, à chaque étape de la construction du document d'urbanisme, les incidences sur l'environnement de sa mise en œuvre, afin d'anticiper à la source les risques d'impacts.
- Evaluer la qualité de la prise en compte des enjeux environnementaux par le projet et adapter celui-ci en continu en visant le "moindre coût" environnemental.
- Veiller à la cohérence interne du document d'urbanisme, par une prise en compte de l'environnement déclinée dans chaque pièce de celui-ci.

### ↳ Les points de vigilance

#### ↳ Qualifier les incidences

Pour chaque choix envisagé, l'évaluation des incidences doit permettre de se questionner sur les incidences positives/négatives de celui-ci sur les enjeux environne-

mentaux détectés lors de l'état initial, de préciser les pressions additionnelles générées sur le milieu et de définir en quoi il favorise l'amélioration ou accentue à l'inverse la dégradation de la situation existante. Dans ce questionnement évaluatif, les questions suivantes sont à aborder :

- . Les incidences sont-elles positives/négatives/neutres ?
- . Peut-on les qualifier/quantifier ? Sont-elles notables ?
- . Sont-elles réversibles/irréversibles ?
- . Sont-elles directes/indirectes ?
- . Quelle est leur étendue spatiale ? Sont-elles localisées/étendues ?
- . Sont-elles à prévoir à court / moyen/long terme ? Quelle est leur fréquence ?
- . Quelle est leur durée ? Sont-elles temporaires/durables ?
- . Existe-il un risque d'effet cumulé avec d'autres incidences (maîtrisées ou non) ?
- . Quelle est leur probabilité d'occurrence ? (déjà observées/ avérées/ probables ?)
- . Quel est le degré de vulnérabilité/ sensibilité/importance/protection des milieux/populations/... touchés par ces incidences ?
- . Sont-elles acceptables par rapport au cadre réglementaire, par rapport aux autres documents de portée supérieure, par rapport au territoire concerné ou plus largement à la demande sociale ?

### ↳ Degré de précision de l'évaluation des incidences

L'analyse des incidences doit être effectuée par rapport à l'état initial, ce qui permet de justifier qu'on a pris en compte les enjeux déterminés comme majeurs. Comme celui-ci, elle se doit de balayer l'ensemble des champs thématiques, afin de montrer clairement que toutes les dimensions environnementales ont bien été explorées, sans pour autant nécessairement entrer dans le

même degré de précision pour chacune. Celui-ci pourra être modulé en fonction de la hiérarchisation des enjeux établie lors de l'étude de l'état initial de l'environnement. Tout en restant raisonnable (il n'est pas attendu un degré de précision qui relèverait de l'étude d'impact), il doit permettre de démontrer que les incidences potentielles auront bien pu être détectées et gérées par des mesures appropriées ou "encadrées" notamment en précisant à quelles conditions certains projets sont réalisables.

L'évaluation des incidences est réalisée en continu, portant sur l'intégralité des pièces du futur document d'urbanisme, et évaluera donc aussi bien les choix stratégiques que les choix plus opérationnels (ex. : zonage d'un PLU) ou ayant des conséquences au niveau opérationnel (ex. : prescriptions d'un SCOT). Elle devra permettre d'évaluer à la fois les projets explicitement prévus par le document d'urbanisme mais aussi ceux autorisables ou rendus possibles (non interdits).

De même que l'état initial de l'environnement, l'évaluation des incidences pourra appeler un changement de périmètre d'étude ou la réalisation de "zooms". Elle pourra également faire apparaître ponctuellement la nécessité de compléments spécifiques de l'état initial (ex : réalisation d'un état initial plus approfondi d'un secteur touché par un projet).

### ↳ "Mesures" et "choix"

L'évaluation des incidences sur l'environnement effectuée en continu permet, à chaque étape de l'élaboration du document d'urbanisme, d'adapter les choix pour une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux. La définition des mesures d'évitement, de réduction et de compensation des effets négatifs revient donc principalement à la formalisation des choix successifs pris pour mieux intégrer l'environnement. La définition de ces mesures nécessite une itération permanente entre les choix effectués et l'évaluation des incidences jusqu'à l'obtention d'un document d'urbanisme optimal sur le plan environnemental comme le prévoient les objectifs fixés aux documents d'urbanisme par l'article L. 121.1 du CU.

Dans cet état d'esprit, il est utile, voire nécessaire, de rechercher et de formuler différents scénarios 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.

### ↳ Degré de précision des mesures (regroupant mesures d'évitement, de réduction et de compensation)

L'intégration des préoccupations d'environnement doit être hiérarchisée en cherchant en priorité à



### Prise en compte de Natura 2000 ?

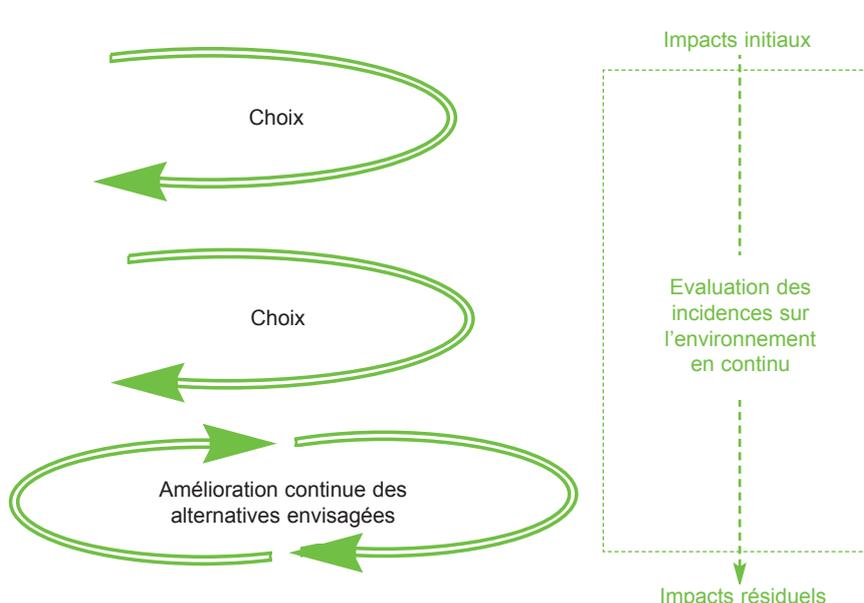
#### ► La forme

Les documents d'urbanisme soumis à évaluation environnementale doivent inclure une évaluation d'incidences Natura 2000, quelle que soit leur localisation par rapport aux sites Natura 2000 (article R. 414-19 du code de l'environnement). Il sera donc attendu au sein du rapport de présentation une évaluation d'incidences Natura 2000 en bonne et due forme, respectant le contenu précisé à l'article R. 414-23 du code de l'environnement.

#### ► Le fond

L'évaluation des incidences Natura 2000 doit apporter la démonstration que le document d'urbanisme n'autorise pas de projets qui pourrait porter atteinte à l'état de conservation d'un site Natura 2000. Dans ce cadre, l'analyse s'attachera à évaluer aussi bien les impacts directs qu'indirects, individuels que cumulés. Seront à prendre en compte non seulement les projets clairement signalés, voire caractérisés, dans le document d'urbanisme, mais plus largement les aménagements rendus possibles, c'est-à-dire non interdits (par exemple, rendus possibles par le règlement de zone, dans le cas d'un PLU).

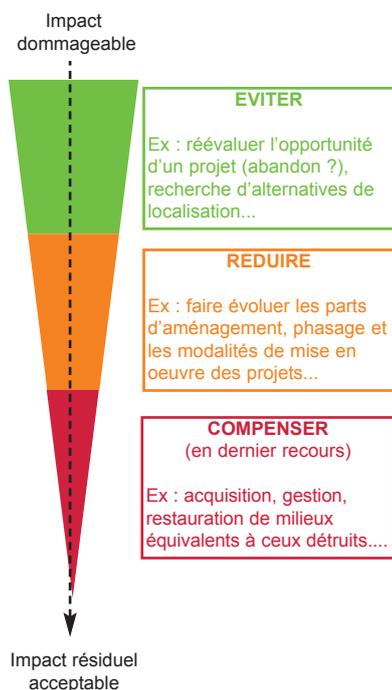
L'analyse s'appuiera sur le document d'objectifs (DOCOB) du site. Un contact avec l'animateur du site sera particulièrement utile.



éviter et supprimer les impacts, puis à les réduire, afin de privilégier une prise en compte de l'environnement à la source, par anticipation. Des mesures compensatoires, correspondant aux impacts résiduels incompressibles, ne doivent donc être recherchées que s'il a été démontré qu'aucune solution alternative, moins dommageable pour l'environnement, ne pouvait être envisagée.

Une mesure peut être considérée comme efficace si elle intègre les critères suivants :

- elle répond à un impact (potentiel ou observé), auquel elle est proportionnée (quantité et qualité) ;
- elle est en cohérence avec les autres mesures prises au sein du document d'urbanisme ou dans les autres documents ou politiques applicables sur le même territoire ;
- elle est précise et tangible quant à ses modalités d'application, elle engage la collectivité de façon pérenne ;
- elle relève, dans la mesure du possible, du champ de compétences du document d'urbanisme (ex. : inclusion dans la partie prescriptive, conditions portées sur la réalisation de certains projets). Si ce n'est pas le cas, ses modalités de mise en œuvre sont détaillées ;
- ses limites ainsi que les incertitudes éventuelles quant à son efficacité, sont clairement explicitées. Des modalités de suivi, d'évaluation et de correction devront ainsi être définies.



## Définition des modalités de suivi du projet et de son évaluation environnementale

### Les objectifs

- Suivre l'évolution de l'état initial, connaître son territoire.
- Se donner les moyens d'adapter le document d'urbanisme et son application en continu selon les résultats du suivi .
- Disposer d'outils pour vérifier les hypothèses émises dans l'état initial ou dans l'analyse des incidences sur l'environnement.

### Les points de vigilance

#### Anticiper la phase de suivi

Le code de l'urbanisme prévoit l'obligation d'une analyse des résultats de l'application du document, notamment en ce qui concerne l'environnement, au plus tard à l'expiration d'un délai de six ans. La définition d'indicateurs et de leurs modalités de suivi est donc une étape importante. Pour plus d'efficacité, la fréquence de renseignement et d'analyse des indicateurs pourra être inférieure à six ans, permettant ainsi de réellement faire évoluer le document d'urbanisme et/ou son application, mais aussi de préparer la révision ultérieure de ce dernier. La définition des modalités de suivi est également l'occasion d'avoir une réflexion de fond sur les différentes politiques d'aménagement sur un territoire. Ainsi, les indicateurs pourront utilement dépasser le champ strict du document d'urbanisme, pour en faire un outil de pilotage élargi sur un

#### En cas de modification ou de révision

L'article R. 121-16 montre que certains des critères justifiant l'obligation d'évaluation environnementale sont transposables dans le cas de procédures de modification ou de révision. Lorsque la modification ou révision est motivée par un projet ponctuel, l'évaluation environnementale du document d'urbanisme doit servir à élargir l'échelle d'analyse et replacer le projet dans le contexte de son territoire. Elle doit permettre de s'interroger sur son

territoire et mutualisé avec d'autres outils d'aménagement, dans un souci de cohérence environnementale.

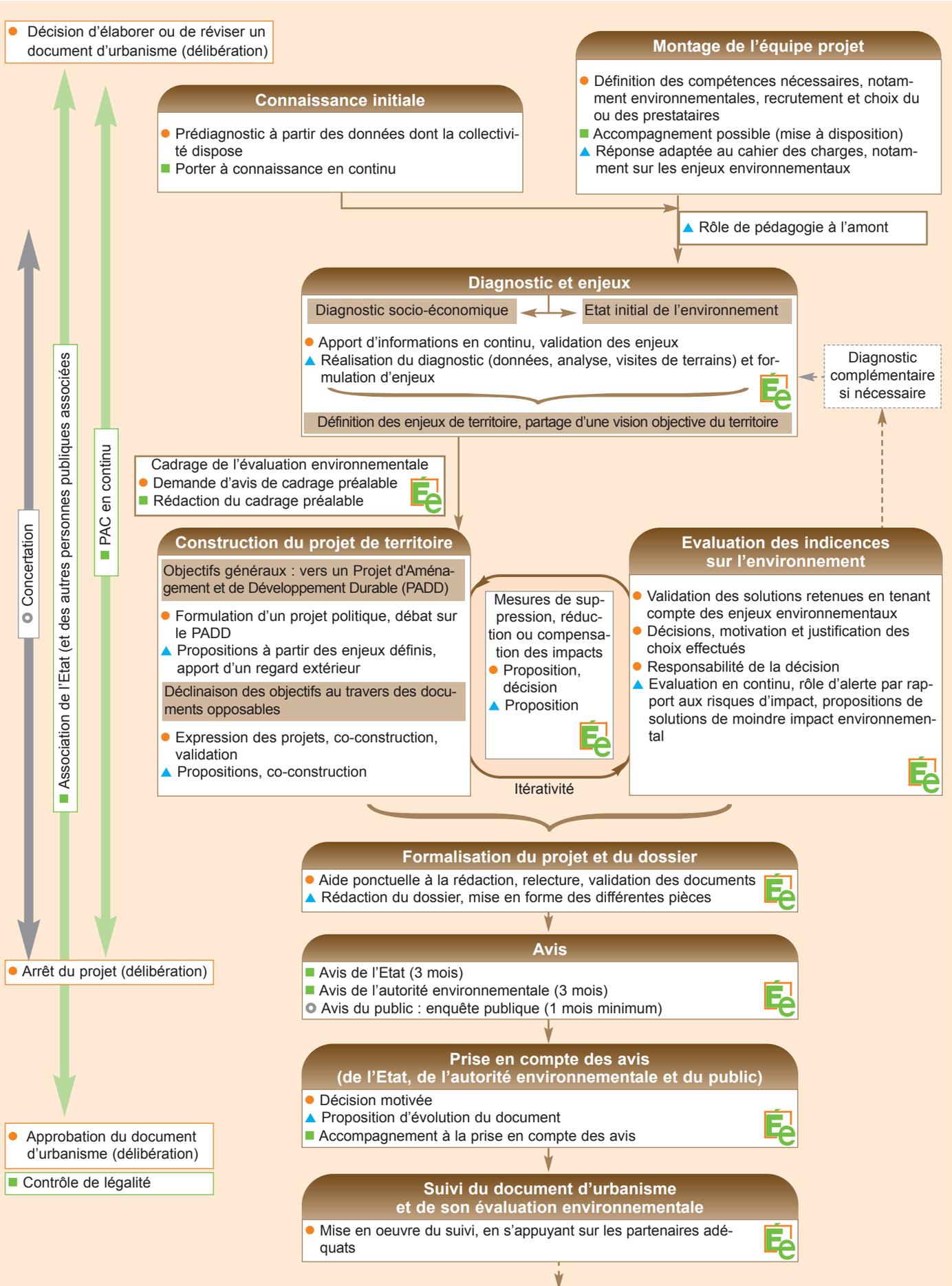
#### Degré de précision des indicateurs

Les indicateurs peuvent être de différente nature (notamment qualitatif ou quantitatif) et servent globalement trois objectifs : suivre l'évolution de l'état initial et du contexte territorial, suivre les conséquences réelles sur l'environnement et suivre les engagements pris (mesures notamment). L'objectif n'est pas de définir un nombre important d'indicateurs, mais de préciser ceux qui peuvent réellement être renseignés et utilisés.

Le document d'urbanisme doit définir les critères suivants :

- définition d'indicateurs précis, réalistes et facilement mobilisables, qui découlent d'une réalité de suivi de l'état initial et/ou de l'évaluation des incidences sur l'environnement et/ou des mesures (lien direct avec les études menées lors de l'élaboration du document d'urbanisme) ;
- définition, dans la mesure du possible, de l'état de référence et, si c'est pertinent, d'objectifs de résultat, avec leur échéance ;
- définition des modalités d'organisation du suivi : pilotage ? fréquence ? méthodes d'analyse ? mise en place d'un comité de suivi ? ... ;
- définition des mesures à prendre pour adapter le document en cours d'application au vu des résultats du suivi (si le contexte territorial évolue, si des incidences non prévues sont observées, si les incidences observées ne sont pas conformes à celles attendues,...).

# L'élaboration d'un document d'urbanisme soumis à évaluation environnementale (Ee)



Rôles des différents acteurs : ● Elus/collectivité ▲ Bureaux prestataires ■ Etat (autorité administrative et autorité environnementale) ○ Public