

Cadrage préalable et évaluation environnementale des documents d'urbanisme

Traduire une démarche d'évaluation environnementale

Les différents éléments attendus du rapport de présentation

- a** Le diagnostic socio-économique établi au regard des prévisions et besoins répertoriés
- b** L'articulation du document avec les autres plans ou programmes
- c** L'état initial de l'environnement et les perspectives de son évolution, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées
- d** Les incidences notables prévisibles, notamment sur les sites Natura 2000
- e** L'explication des choix retenus (stratégiques et opérationnels) et des raisons qui ont conduit à écarter des solutions alternatives, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement
- f** Les mesures d'évitement, de réduction et de compensation des conséquences dommageables
- g** La prévision du bilan du document d'urbanisme, notamment en ce qui concerne l'environnement
- h** Le résumé non technique
- i** La manière dont l'évaluation a été effectuée

La traduction de l'évaluation environnementale dans le dossier final est l'occasion pour la collectivité d'exprimer qu'elle s'est interrogée dès l'amont sur les enjeux environnementaux du territoire et qu'elle a analysé et anticipé les incidences potentielles de son document d'urbanisme sur l'environnement.

La formalisation de la démarche d'évaluation environnementale est une étape essentielle puisque c'est au travers du rapport de présentation que la collectivité va pouvoir expliciter la démarche empruntée pour prendre en compte l'environnement en restituant les évolutions successives du projet.

Cette étape permet ainsi à la collectivité d'éclairer le public et l'autorité environnementale sur la stratégie adoptée pour prendre en compte l'environnement et ainsi de valider la démarche suivie et d'asseoir la légitimité du projet retenu.

En tant que dernière étape finalisée avant l'arrêt du projet, elle permet en outre à la collectivité, responsable de son document d'urbanisme, d'une part de s'assurer que son projet respecte le cadre réglementaire et, d'autre part, de vérifier la cohérence interne de son document quant à la prise en compte de l'environnement.

Les difficultés de l'exercice

- ▶ retracer a posteriori et restituer pleinement le cheminement intellectuel qui a mené à construire le projet finalement proposé ;
- ▶ être à la fois clair et concis, pour se faire comprendre de publics variés tout en restant complet quant aux explications attendues ;
- ▶ penser à expliquer ce qui paraît être des évidences ;
- ▶ garder la capacité de remettre en question les choix si la rédaction fait apparaître des incohérences ou des problèmes résiduels de prise en compte de l'environnement.

En pratique

La formalisation de la démarche d'évaluation environnementale ne nécessite pas la rédaction d'un document spécifique : elle se fait au travers du rapport de présentation du document d'urbanisme, adapté pour satisfaire aux exigences de l'évaluation environnementale.

Le code de l'urbanisme précise le contenu attendu de ce rapport de présentation au contenu adapté : article R. 122-2 pour les schémas de cohérence territoriale et R. 123-2-1 pour les plans locaux d'urbanisme.

La collectivité peut prendre une certaine liberté quant à la présentation du rapport en lui-même et l'organisation des différents éléments. Par contre, elle doit, sous peine d'exposer son document à des risques juridiques, veiller à la présence et à la suffisance des différents éléments attendus du rapport de présentation.

a Le diagnostic socio-économique

Ce diagnostic doit restituer une analyse du fonctionnement socio-économique du territoire, à la fois par l'étude du fonctionnement actuel, mais aussi par des projections sur le futur, notamment au travers de l'analyse des besoins. Cette pièce étant essentielle pour appuyer, par la suite, la justification des choix, il est important de formuler clairement les enjeux et objectifs issus de ce diagnostic.

Les écueils à éviter

- Se limiter à une simple restitution de données, sans analyse détaillée ni formulation d'enjeux.
- Présenter des données anciennes ne permettant pas de vision prospective.
- Poser des affirmations insuffisamment argumentées ou analysées

Illustration

LES PROBLEMATIQUES

- ✓ Une mobilité urbaine mettant en conflit voitures et modes doux et nuisant à la centralité
- ✓ La structure viaire rend difficilement lisible l'organisation du territoire et notamment l'accès au centre-ville de Parthenay.

DES ENJEUX ET DES PISTES POUR LE PADD

- ✓ Renforcer l'accessibilité du territoire pour tous :
 - Poursuivre le désenclavement
 - Améliorer les connexions interquartiers : notamment en assurant la liaison entre les quartiers réaménagés et extensions urbaines, les lieux d'équipements et d'activité et le centre-ville
 - Proposer une alternative à la voiture individuelle pour les publics les plus fragiles
 - Permettre un accès routier satisfaisant aux différentes fonctions du territoire

Projet de PLU de la Communauté de Communes de Parthenay - Source : SCE

La formulation de problématiques, d'enjeux et de pistes pour le PADD permet ici de résumer les conclusions du diagnostic tout en préparant l'explication des choix du PADD.

b L'articulation du document avec les autres plans ou programmes

Il s'agit d'un élément à part entière du rapport de présentation, qui permet de décrire le contexte juridique et administratif dans lequel le document d'urbanisme s'insère. Il permet également d'analyser et de justifier en quoi les orientations stratégiques et opérationnelles sont cohérentes et/ou compatibles avec ce contexte, permettant ainsi une plus-value environnementale à l'échelle du territoire et l'effectivité attendue des autres documents, en particulier ceux d'une portée (territoriale ou réglementaire) supérieure.

Les écueils à éviter

- Traiter cet élément comme une simple obligation réglementaire et non un outil à part entière de l'évaluation environnementale.
- Etre incomplet dans la liste des documents analysés.

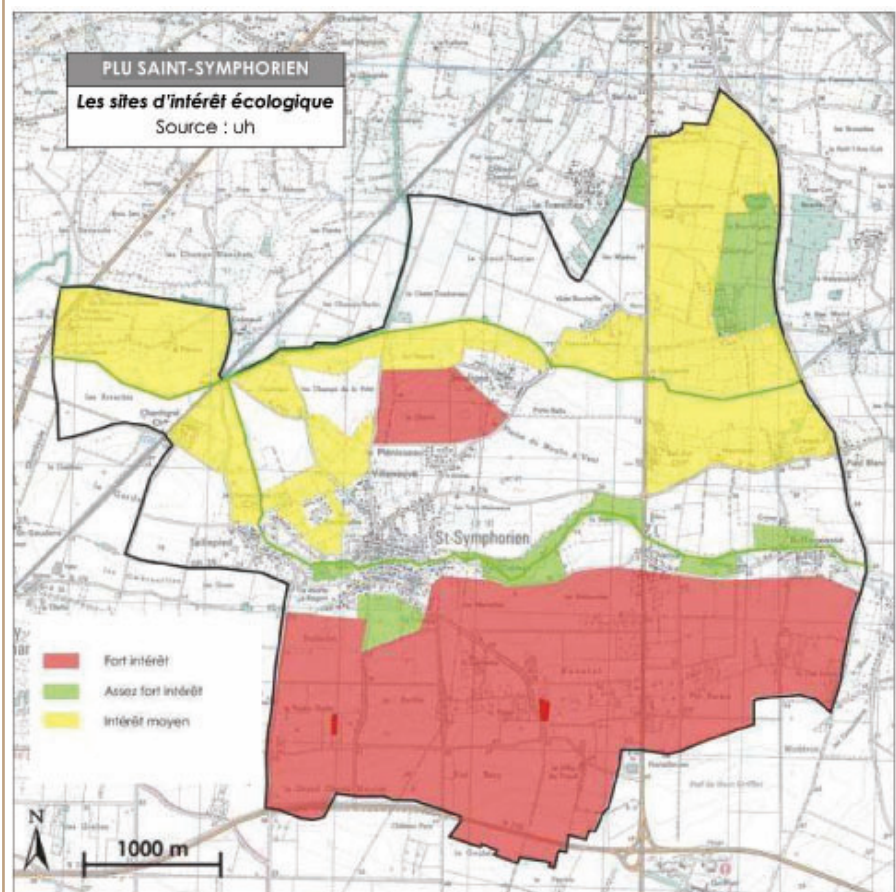
c L'état initial de l'environnement

L'analyse de l'état initial est plus qu'un simple descriptif : elle doit permettre au lecteur de cerner la sensibilité environnementale du territoire, dans ses composantes actuelles mais aussi dans ses perspectives d'évolution. L'état initial doit constituer une base solide sur laquelle pourront s'appuyer l'analyse des incidences sur l'environnement et la justification des choix. Ainsi, une formulation claire et détaillée des enjeux majeurs qui devront être traduits au travers du document d'urbanisme sera indispensable.

Les écueils à éviter

- Présenter un catalogue de données, sans réel diagnostic ou formulation d'enjeux.
- Omettre de traiter certaines thématiques environnementales.
- Ne pas analyser les perspectives d'évolution, ni le fonctionnement du territoire.
- Poser des affirmations sans argument scientifique ou technique.

Illustration



Une carte peut permettre de synthétiser les enjeux environnementaux (ici, les enjeux écologiques) et de mieux les territorialiser.

d Les incidences notables prévisibles

L'analyse doit retranscrire les différents niveaux d'évaluation des incidences sur l'environnement qui auront été réalisés au cours de l'élaboration du document d'urbanisme : de l'évaluation des orientations stratégiques (PADD) jusqu'à celle des choix opérationnels. Elle se doit ainsi d'être honnête, détaillée et précise dans la qualification des incidences. Elle identifie clairement et assume les impacts résiduels qui n'auront pu être évités ou réduits. Elle s'appuie sur l'état initial de l'environnement et les enjeux formulés, pour préciser les pressions additionnelles sur le milieu ou, au contraire, les effets bénéfiques attendus consécutivement à la mise en œuvre du PLU.

Les écueils à éviter

- Chercher à tout prix à conclure à l'absence d'incidences et ainsi manquer d'honnêteté et de réalisme.
- Oublier de retranscrire les étapes d'évaluation avant mise en œuvre des mesures.
- Limiter l'analyse à une seule "échelle" du projet (ex : oublier d'évaluer les orientations stratégiques).
- Proposer une analyse des incidences sans lien avec les enjeux majeurs identifiés dans l'état initial.

Illustration

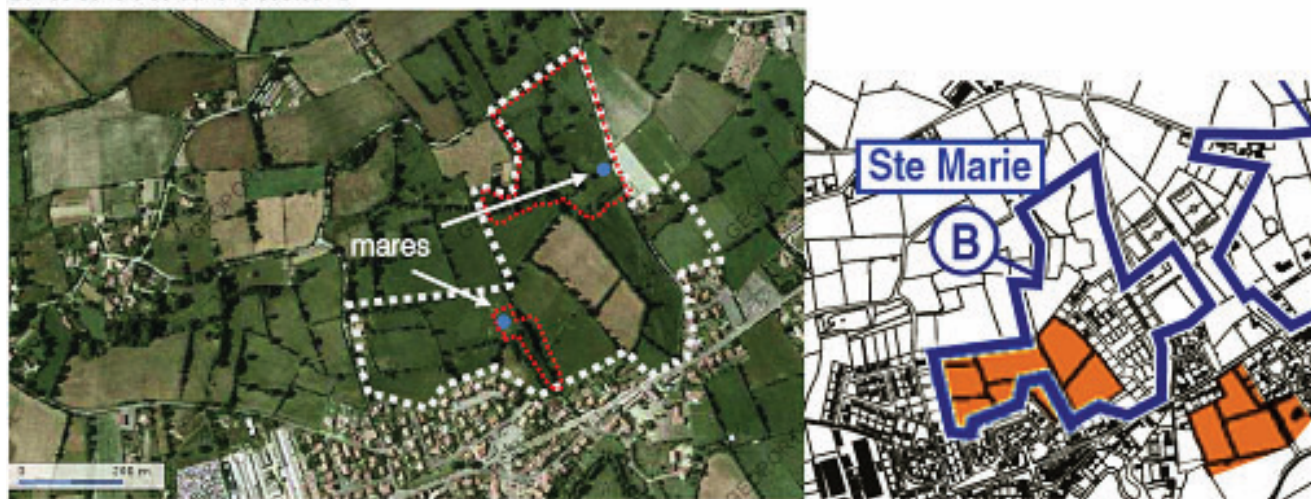
Secteur B : Le Tallud – Ste-Marie

Risque d'atteinte aux mares ainsi qu'à la trame bocagère dense abritant des coléoptères protégés.

Dans le projet de PLU, les secteurs les plus sensibles ont été :

- zonés en A pour la pointe Nord,
- zonés en 1AUh avec une orientation d'aménagement intégrant la protection de la mare et des haies, pour la partie Sud.

Zones sensibles dans le secteur B



Projet de PLU de la CC de Parthenay - Source : SCE.

L'évaluation des incidences sur l'environnement s'appuie sur des illustrations extraites de l'état initial et du zonage. Elle débouche sur l'explication des adaptations portées sur le zonage initial.

e L'explication des choix retenus

Cette partie du rapport est essentielle puisqu'elle permet à la collectivité d'exposer les choix qu'elle a retenus ainsi que leurs motivations, notamment au regard des enjeux environnementaux, fournissant l'occasion d'apprécier la plus-value environnementale et d'en rendre compte au public ainsi qu'à l'autorité environnementale. La formalisation des scénarios et alternatives qui ont été écartés, ainsi que l'argumentaire ayant conduit à cette décision, permettra de retracer le cheminement intellectuel associé aux évolutions successives du projet jusqu'à sa finalisation et ainsi de valoriser et sécuriser la démarche de prise en compte de l'environnement.

Les écueils à éviter

- Ne justifier que certains choix (ex : omettre certaines justifications, ne pas évaluer certains niveaux de choix, par exemple stratégiques...).
- Manquer de transparence sur les difficultés rencontrées et les questions non résolues.
- Présenter des choix incohérents avec le reste du rapport.
- Ne présenter que les solutions retenues en définitive, sans valoriser le fait que les choix ont été effectués grâce à l'évaluation des incidences sur l'environnement.
- Restreindre les options étudiées, avec le risque que soit questionnée, par l'autorité environnementale ou le public, l'existence d'alternatives non étudiées ou non explicitées qui auraient pu s'avérer plus favorables à l'environnement.

Illustration

2.2.2 Les choix retenus pour élaborer le PADD au regard de l'analyse de l'état initial de l'environnement

Thématiques environnementales	Synthèse du diagnostic - principaux enjeux	Orientations du PADD
Qualité des sols	Maintenir et renforcer la qualité des sols : - Les sols au niveau des espaces naturels et agricoles sont de bonne qualité. Pas de pollution notable relevée dans les sols de la commune.	Respecter une organisation urbaine en accord avec les caractéristiques et l'histoire du développement de Nieul-sur-Mer : - S'inscrire dans le cadre d'une organisation urbaine qui tienne compte du relief, en évitant d'urbaniser au-delà des limites de crêtes et en respectant les coupures vertes.

Ce type de tableau permet rapidement de relier d'explication des choix (ici du PADD) avec les enjeux identifiés par le diagnostic.

f Les mesures d'évitement, de réduction et de compensation


La retranscription de ces mesures doit permettre au lecteur de comprendre comment la collectivité a cherché à éviter ou réduire à la source les incidences pressenties ou connues qu'elle a par ailleurs évalué. C'est aussi l'occasion de valider la cohérence interne du document et sa pertinence vis-à-vis de la prise en compte de l'environnement en démontrant que ces mesures permettent d'obtenir un plan anticipant et corrigeant les risques d'incidences qui auront été détectées.

Elle restitue une série d'engagements pris par la collectivité maître d'ouvrage pour accompagner la mise en oeuvre du document d'urbanisme, dans une approche de cohérence des politiques sur le territoire.

Les écueils à éviter

- Proposer des mesures ne correspondant à aucun impact analysé dans le rapport de présentation.
- Présenter des mesures compensatoires sans avoir cherché au préalable de mesures d'évitement ou de réduction d'impact.
- Ne pas identifier clairement ce qui est de l'ordre de la proposition non retenue, ce qui relève des mesures déjà intégrées à la partie prescriptive du document d'urbanisme et ce qui constitue de simples recommandations.

Illustration

Extension de l'urbanisation	Scénario 3 : Urbanisation des secteurs Est de la commune	
Description	Urbanisation de l'ensemble des secteurs Est du centre-bourg de Nieul identifiés au Schéma Directeur classés en ZAD	
Incidences positives sur l'environnement	Urbanisation d'un secteur situé à proximité du centre-bourg et de l'offre en services, équipements, transport et éloigné des espaces littoraux	
Incidences négatives sur l'environnement	Forte consommation d'espaces agricoles, altération du point de vue remarquable à l'entrée de ville avec Lagord, forte imperméabilisation potentielle	
Bilan	Retenu partiellement	
Explications	Diminution de la zone d'ouverture à l'urbanisation identifiée permettant de préserver le point de vue remarquable en entrée de ville, préservation des zones inondables, préservation des espaces agricoles cultivés	

Projet de PLU de Nieul-sur-Mer - Source : CA de La Rochelle - SCURE

Cet encadré permet d'expliquer rapidement les évolutions proposées pour intégrer l'environnement au travers de mesures adaptées à chaque scénario envisagé.

La prévision du bilan du document d'urbanisme

L'anticipation des modalités de suivi est une étape essentielle car elle permet de définir comment l'évaluation environnementale se poursuivra au-delà de l'approbation du document d'urbanisme. A ce titre, il est attendu de définir des indicateurs de suivi, réalistes et facilement mobilisables, qui constituent une véritable "feuille de route" pour la mise en œuvre efficace du suivi du projet et du territoire. Il sera ainsi utile de préciser les méthodes concrètes d'analyse à mettre en œuvre et de définir l'état de référence et, le cas échéant, les objectifs de résultat et les conséquences prévues.

Les écueils à éviter

- Ne pas anticiper les modalités de suivi.
- Présenter des modalités de suivi ne correspondant à aucune question soulevée par le rapport de présentation (état initial ou évaluation des incidences).
- Proposer des indicateurs non opérationnels ou sans "mode d'emploi".

Le résumé non technique

Le résumé non technique a pour objectif de faciliter la compréhension par le lecteur non initié du projet de document d'urbanisme et de la démarche d'évaluation environnementale. Il constitue la porte d'entrée par laquelle le public est appelé à s'approprier le projet de document d'urbanisme, ses effets sur l'environnement et à exprimer, le cas échéant, son avis. Ainsi, il doit être facilement identifiable dans le rapport de présentation, utiliser un langage clair et concis et porter sur l'ensemble des items du rapport de présentation.

Les écueils à éviter

- Utiliser un langage trop technique.
- Ne faire porter le résumé que sur certains des items de l'évaluation environnementale.
- En résumant excessivement, manquer d'honnêteté ou de clarté sur certaines incidences.

Illustration

Thématique	Caractéristiques principales de l'état initial	Principaux enjeux	Objectifs du PADD	Incidences positives des orientations prises par le PLU	Incidences négatives	Mesures visant à réduire, supprimer ou compenser les incidences négatives du projet sur l'environnement	Indicateurs de suivi
Paysage et patrimoine	<p>Le paysage est dominé par le bocage, découpé par des vallées.</p> <p>L'extension de l'urbanisation de la ville-centre vers les communes périphériques engendre une continuité du bâti rendant impossible, au niveau de ces jonctions, la distinction entre les diverses agglomérations.</p> <p>Les zones d'activités se sont développées inégalement sur les axes majeurs situés aux entrées de ville.</p>	<p>Maîtriser le paysage agricole et gérer les extensions de l'urbanisation.</p> <p>Gérer en particulier l'extension des zones d'activités sur les entrées de ville.</p>	<p>Protéger la trame bocagère de l'espace rural.</p> <p>Protéger le paysage offert par les vallées.</p> <p>Mettre en place une charte urbaine intégrant un volet paysager définissant les règles pour le traitement des espaces publics (en cours de réalisation, parallèlement à l'élaboration du PLU).</p> <p>Protéger le patrimoine bâti.</p> <p>Intégrer une protection réglementaire des cœurs de villages reprenant les références de l'architecture régionale.</p> <p>Veiller à l'intégration qualitative des nouvelles constructions dans les zones d'habitat et d'activités.</p>	<p>Inventaire et repérage, sur le plan de zonage, des éléments patrimoniaux (haies et patrimoine bâti) dans le P.L.U., afin de leur assurer une protection au titre de l'article L.123-1-7°.</p> <p>Repérage, sur le plan de zonage, des sites archéologiques mentionnés pour information par la DRAC.</p>	<p>Consommation de l'espace naturel pour l'urbanisation habitat et activités.</p>	<p>Définition d'orientations d'aménagement visant à protéger et intégrer au mieux les éléments originels présents (haies, mares).</p> <p>Réalisation d'une charte qualitative des zones d'activités, des nouvelles zones d'habitat et des espaces publics.</p>	<p>Nombre de sites classés et inscrits</p> <p>Linéaire d'urbanisation le long des axes routiers</p> <p>Nature et nombre des éléments de patrimoine à protéger dans le P.L.U.</p>

Projet de PLU de la CC de Parthenay - Source : SCE.

Ce tableau, utilisé pour présenter le résumé non technique, permet de retranscrire les différentes étapes de l'évaluation environnementale et de montrer la cohérence des choix retenus.

i La manière dont l'évaluation a été effectuée

L'explicitation des méthodes employées pour mener l'évaluation environnementale permet au lecteur d'appréhender le travail effectué et d'évaluer sa pertinence par rapport aux enjeux perçus. Il est donc intéressant de compléter le simple descriptif des méthodes par une explicitation des choix méthodologiques effectués, en explicitant par exemple les hypothèses de travail, et une identification sincère des difficultés rencontrées.

Les écueils à éviter

- Oublier cet élément du rapport de présentation.
- Se limiter à une simple liste de rappels des obligations réglementaires, sans saisir l'occasion d'expliquer les choix méthodologiques retenus.



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.

Prise en compte de Natura 2000 ?

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.

Et la suite du dossier...

Après approbation

Suite à la consultation de l'autorité environnementale et du public, conformément à l'article L. 121-14 du code de l'urbanisme, il convient d'informer ces derniers, sous peine de vide juridique, sur la manière dont leurs avis auront été pris en considération. A ce titre, il est recommandé d'apporter, par exemple par insertion d'un chapitre supplémentaire, les précisions nécessaires apportées au rapport de présentation suite à l'enquête publique, dans la version du document d'urbanisme qui sera approuvée.

En cas de modification ou de révision

Selon les termes de l'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*". Le rapport peut utilement s'appuyer sur les résultats du suivi mis en place lors de l'élaboration initiale du document d'urbanisme.

Lorsque la modification ou révision est motivée par un projet ponctuel, l'évaluation environnementale du document d'urbanisme, retranscrite dans le rapport de présentation, peut, le cas échéant, être alimentée par l'éventuelle étude d'impact, même si ces deux évaluations ne portent pas sur le même objet et que le degré de précision attendu diffère. L'évaluation environnementale devra notamment permettre de replacer le projet dans le contexte plus large du territoire et s'intéresser aux impacts cumulés.