

L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

OUTIL PÉRENNE POUR DES TERRITOIRES RESPECTUEUX DE L'ENVIRONNEMENT

QU'EN SAVONS-NOUS ?



Photo aérienne de la Côte de Nacre - ©DRE-BN

De plus en plus répandues au niveau international, les évaluations environnementales se sont progressivement imposées dans les projets, plans et programmes d'aménagement français depuis la fin du XXème siècle. Dès juillet 1976, la loi n°76-629 affirme le devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel dans lequel il vit, insistant sur la responsabilité des aménageurs publics et privés. Plusieurs textes sont venus s'ajouter par la suite afin de donner plus de substance et de précision au principe d'évaluation environnementale. Récemment, les ordonnances du 3 août 2016 ont modifié les règles applicables à l'évaluation des projets, plans, ainsi que des programmes. Ces textes donnent également plus d'importance à la participation du public. Le présent document est l'occasion de faire le point sur la place de l'évaluation environnementale dans l'aménagement en France.

A QUOI SERT L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ?

Pour des raisons de coûts, de complexité et de délais, les préoccupations environnementales et de santé ne sont la plupart du temps pas intégrées spontanément dans les projets d'aménagement. L'évaluation environnementale permet donc de leur donner une place, le plus en amont possible d'un projet, d'un programme ou d'un plan, et à chaque étape importante du processus de décision publique. Le législateur a également inclus un principe de participation permettant aux citoyens de contribuer au développement du territoire et de s'assurer de la préservation de l'environnement.



DE QUOI EST-ELLE CONSTITUÉE ?

On différencie les évaluations environnementales de projets des évaluations environnementales de plans et de programmes. Si la démarche est proche, quelques éléments diffèrent.

La liste des catégories des projets entrant dans le champ de l'évaluation environnementale figure au tableau annexé à l'article R.122-2 du code de l'environnement. Les plans et programmes sont listés dans l'article R.122-17 du code de l'environnement. Plus d'une soixantaine de plans et programmes sont concernés par l'évaluation environnementale dite « stratégique ». Certains projets, plans ou programmes sont concernés systématiquement, d'autres au cas par cas. Tous ceux qui sont retenus sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Lorsque son projet est soumis à évaluation environnementale, le maître d'ouvrage doit réaliser une étude d'impact qui comprend, à minima :

- un résumé non technique ;
- une description du projet (localisation, conception, dimension, caractéristiques) ;
- une description des incidences notables du projet sur l'environnement, ainsi que celles résultant de la vulnérabilité du projet à des risques d'accidents ou de catastrophes majeures ;
- les mesures envisagées pour éviter, réduire et, lorsque c'est possible, compenser les incidences négatives notables du projet sur l'environnement ou la santé humaine ;
- une présentation des modalités de suivi de ces mesures et de leurs effets ;
- une description des solutions de substitution examinées et les principales raisons de son choix au regard des incidences sur l'environnement.

REPÈRES CHRONOLOGIQUES

- **1976 :**
Loi relative à la protection de la nature qui introduit la séquence Éviter, Réduire, Compenser (ERC)
- **1985 :**
Directive du 27 juin relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement
- **1992 :**
« Sommet de Rio » : Convention internationale sur la diversité biologique
- **2005 :**
Charte nationale de l'environnement introduisant entre autres le principe de prévention
- **2009 :**
Loi du 3 août portant sur les objectifs du Grenelle de l'environnement
- **2010 :**
Loi du 12 juillet portant sur la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement
- **2014 :**
Directive relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement
- **2016 :**
Ordonnance du 3 août réformant l'évaluation environnementale

Loi du 8 août relative à la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages

Source : Ministère de la transition écologique et solidaire - mars 2017

La personne publique chargée de l'élaboration ou de la révision d'un plan ou programme doit rendre un rapport sur les incidences à l'autorité environnementale. Celui-ci reprend le modèle de l'étude d'impact réalisé pour les projets (résumé non technique, présentation, la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC), suivi des mesures, incidences notables). S'y ajoutent la description de l'état initial de l'environnement, de ses perspectives d'évolution sans mise en œuvre du plan ou programme, des principaux enjeux environnementaux et des caractéristiques environnementales de la zone.

Pour les projets comme pour les plans et programmes, le pétitionnaire peut consulter l'autorité environnementale sur l'ampleur et le degré de précision des informations à fournir dans le rapport environnemental. C'est ce que l'on appelle le cadrage préalable.

LA MÉTHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION DE L'ENVIRONNEMENTALE STRATÉGIQUE

Nous vous proposons un focus sur l'évaluation environnementale « stratégique », qui concerne les plans et programmes. La plupart des éléments développés ci-dessous sont également pertinents pour les projets soumis à évaluation environnementale.

On distingue plusieurs étapes dans la conduite d'une évaluation environnementale. Il est à noter que le public et les partenaires doivent être intégrés tout au long de cette démarche.

Initier la démarche

L'évaluation environnementale démarre en même temps que le plan ou programme. Son cahier des charges est établi conjointement à celui du document d'urbanisme. Il s'appuie sur le bilan du document antérieur et sur la pré-identification des enjeux environnementaux. Cette construction simultanée permet de s'assurer de la cohérence de la démarche pour la suite des travaux.

Identifier les enjeux environnementaux

En s'appuyant sur les données existantes et sur les retours de ses partenaires, le territoire dégage une vision stratégique et transversale de sa situation environnementale. L'analyse de ces éléments constitue l'état initial de l'environnement. Celui-ci approfondit les sujets en fonction de la sensibilité du territoire et des orientations du document d'urbanisme, afin d'en dégager des enjeux hiérarchisés et territorialisés.

Accompagner l'élaboration du document d'urbanisme

Le travail effectué en amont n'est pas figé. Au contraire, il est évolutif, s'adaptant constamment au document d'urbanisme au fur et à mesure de son élaboration. Il s'agit de s'assurer que les enjeux environnementaux sont bien pris en compte en analysant le scénario proposé par le document d'urbanisme.

Pour rendre cette analyse plus concrète, des indices potentiels de mise en œuvre sont identifiés. Ils permettent de caractériser les incidences du document d'urbanisme (quantité, localisation), de comparer ces incidences en fonction de plusieurs scénarii et d'en ressortir des propositions pour adapter, réduire ou compenser ces incidences.

Ce travail d'analyse et d'identification d'indices permet de structurer un dispositif opérationnel qui sera essentiel au suivi ultérieur du document d'urbanisme.

Vérifier la cohérence interne et externe

L'évaluation environnementale ne se fait pas en silo. Elle se construit transversalement. En interne, l'évaluation environnementale doit traduire les enjeux environnementaux dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), également contenu dans les documents prescriptifs.

En externe, l'évaluation environnementale doit recenser les plans, programmes et objectifs de référence que le document d'urbanisme doit prendre

La démarche d'évaluation environnementale

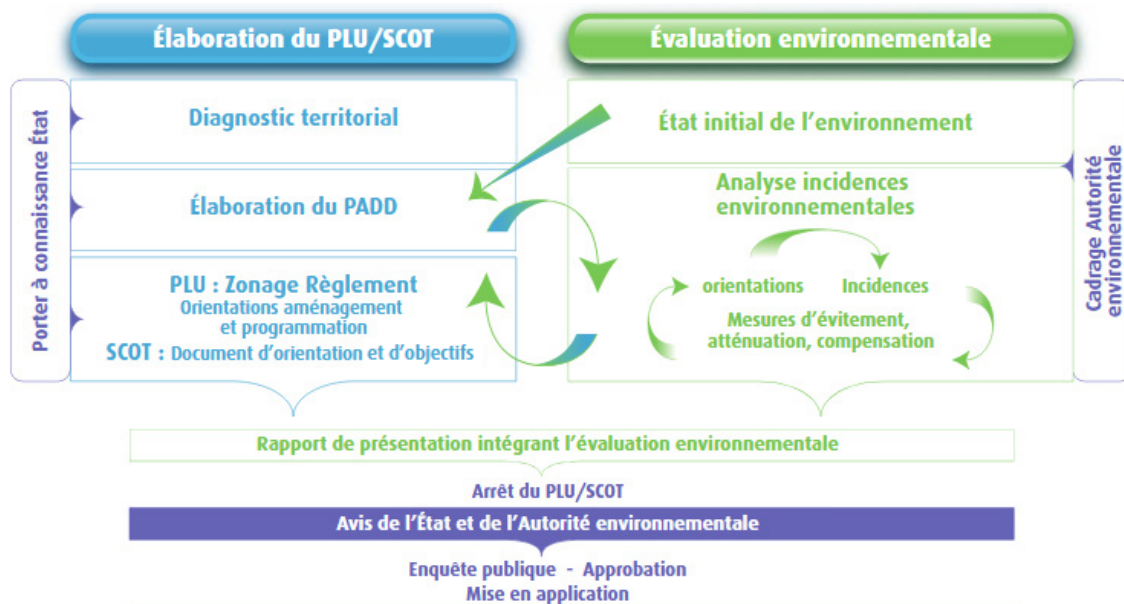


Schéma : CGDD

en compte et vérifier la cohérence du projet avec leurs évaluations respectives. L'évaluation doit également être cohérente avec les démarches des territoires limitrophes.

Restituer la démarche d'évaluation

C'est une étape décisive pour valoriser tout le travail effectué en amont. Ce travail est retranscrit dans un rapport sur les incidences environnementales, intégré au rapport de présentation. Il permet d'explicitier les choix effectués dans le document d'urbanisme au regard de l'environnement, de présenter les orientations et dispositions en faveur de ce dernier. Enfin, il expose les conclusions des avis et des consultations et leur prise en compte.

Une synthèse de ce rapport, le résumé non technique, doit être mise à disposition du grand public. Il doit faire preuve de pédagogie afin de rendre intelligibles des choix dont les ressorts sont parfois très complexes.

LA SÉQUENCE « ÉVITER, RÉDUIRE, COMPENSER »

Séquence de réflexion structurante pour l'élaboration d'une évaluation environnementale, le mot d'ordre « éviter, réduire, compenser » (ERC) englobe l'ensemble des thématiques environnementales (air, bruit, eau, sol, santé, biodiversité...). Définie dans une doctrine nationale publiée en 2012, la séquence ERC s'applique, de manière proportionnée aux enjeux, à tout type de plans, programmes et projets dans le cadre des procédures administratives d'autorisation (étude d'impacts ou étude d'incidences thématiques, Natura 2000, espèces protégées...).

L'objectif de la séquence ERC est de fournir aux acteurs de terrain une méthodologie faisant consensus, leur permettant d'assurer une bonne mise en œuvre des mesures (pertinence, qualité) et d'en assurer le suivi et le contrôle.



La priorité est donnée à l'évitement, a fortiori concernant les enjeux majeurs (biodiversité remarquable, continuités écologiques, écosystèmes clés du territoire notamment), car c'est la seule solution permettant de s'assurer de la non-dégradation du milieu. Le maître d'ouvrage doit donc, en amont, justifier des raisons pour lesquelles le projet a été retenu, compte tenu de ses potentiels impacts sur l'environnement et de l'existence d'éventuelles solutions de substitution.

La réduction intervient dans un second temps, lorsque les impacts négatifs sur l'environnement ne peuvent pas être pleinement évités. Le maître d'ouvrage doit alors justifier qu'il a mis en œuvre les solutions adaptées, à un coût raisonnable, pour que ces impacts négatifs deviennent les plus faibles possibles.



Enfin, si des impacts négatifs significatifs demeurent, il s'agit d'envisager la façon la plus appropriée de compenser ces impacts, ce qui ne garantit de toute façon pas que le projet puisse être approuvé ou autorisé.

L'AUTORITÉ ENVIRONNEMENTALE

L'évaluation des impacts sur l'environnement des projets, des plans et programmes est soumise à l'avis d'une « autorité compétente en matière d'environnement ». Cet avis permet de s'assurer que le maître d'ouvrage prend en compte les enjeux environnementaux. Si ce n'est pas le cas, le maître d'ouvrage est tenu de modifier ou d'abandonner sa démarche. L'autorité environnementale veille également à inclure le public dans ce processus afin que les projets, plans et programmes, soient mieux compris par les habitants du territoire.

Lorsqu'il s'agit d'un projet, cette autorité environnementale peut être :

- le ministre chargé de l'environnement ;
- la formation d'autorité environnementale du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) ;
- les missions régionales d'autorité environnementale du CGEDD ;
- le préfet de région.

Chacune de ces possibilités est envisagée au regard du type de projet concerné. Les critères de détermination de l'autorité compétente sont précisés dans l'article R. 122-6 du code de l'environnement.

Concernant les plans et programmes, l'autorité environnementale peut être :

- la formation d'autorité environnementale du CGEDD ;
- les missions régionales d'autorité environnementale du CGEDD.

Les critères de détermination de l'autorité compétente sont précisés dans l'article R. 122-17 du code de l'environnement.

LA PARTICIPATION DU PUBLIC



Le principe d'information du public, directement lié à celui de participation du public en matière environnementale, est consacré par l'article 7 de la charte constitutionnelle de l'environnement. Le code de l'environnement comporte plusieurs procédures de participation du public au processus décisionnel adaptées aux types de projets, plans et programmes et à l'avancement de leur élaboration. Les modalités de participation ont été récemment modifiées par ordonnance du 3 août 2016, avec les objectifs affirmés d'améliorer la qualité de la décision publique, de préserver un environnement sain et de sensibiliser le public.

La loi du 12 juillet 2010 avait au préalable établi un lien entre évaluation environnementale et participation du public : l'article L. 123-2 du code de l'environnement prévoit que les projets soumis à étude d'impact, sauf exceptions, font l'objet d'une enquête publique. Cette procédure a pour objet de consulter le public sur la base d'un dossier contenant, le cas échéant, l'étude d'impact du projet ou le rapport des incidences environnementales du plan ou programme et l'avis rendu par l'autorité environnementale. Le maître d'ouvrage doit avertir le public de l'organisation de l'enquête publique au moins quinze jours avant l'ouverture de celle-ci. Les citoyens sont ensuite consultés pour une durée minimale de trente jours s'il y a évaluation environnementale, de quinze jours sinon.

La loi du 12 juillet 2010 avait au préalable établi un lien entre évaluation environnementale et participation du public : l'article L. 123-2 du code de l'environnement prévoit que les projets soumis à étude d'impact, sauf exceptions, font l'objet d'une enquête publique. Cette procédure a pour objet de consulter le public sur la base d'un dossier contenant, le cas échéant, l'étude d'impact du projet ou le rapport des incidences environnementales du plan ou programme et l'avis rendu par l'autorité environnementale. Le maître d'ouvrage doit avertir le public de l'organisation de l'enquête publique au moins quinze jours avant l'ouverture de celle-ci. Les citoyens sont ensuite consultés pour une durée minimale de trente jours s'il y a évaluation environnementale, de quinze jours sinon.

L'enquête est conduite par un commissaire enquêteur indépendant et impartial – ou par une commission d'enquête si nécessaire – chargé de veiller au bon déroulement de la procédure. Elle se déroule essentiellement par voie électronique, permettant aux habitants du territoire de s'exprimer en ligne sur le projet, plan ou programme. Le commissaire enquêteur fait ensuite le bilan des participations recueillies afin de produire un rapport dans lequel il fait part de ses conclusions, favorables ou défavorables, sur le projet, plan ou programme. Cet avis permet d'éclairer la décision de l'autorité compétente pour valider le projet, plan ou programme. En cas de recours, un avis défavorable du commissaire enquêteur peut entraîner la suspension temporaire d'une décision d'autorisation.

Le saviez-vous ?

L'Aucame réalise une évaluation environnementale dans le cadre de la révision du Schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Caen Métropole.

L'évaluation permet d'intégrer harmonieusement la question environnementale dans ce document planificateur. Elle s'appuie sur un travail de fond mettant en avant des outils concrets de connaissance du territoire, tels que la Trame verte et bleue (TVB) ou encore le Mode d'occupation des sols (MOS).

L'aménagement du territoire, englobant des questions de mobilité, d'habitat ou encore de développement économique, tient donc compte des opportunités et des contraintes environnementales locales.

La clé d'une évaluation environnementale réussie est sa conception ex ante. En s'intégrant pleinement dans le projet, plan ou programme dès le départ, elle s'assure de sa cohérence par rapport au contenu du document d'urbanisme, et vice-versa.

Autre élément important : l'association du grand public et des partenaires du territoire. Cette démarche inclusive permet d'anticiper les éventuels obstacles qui se présenteront au document et d'affiner la connaissance des enjeux environnementaux caractéristiques du territoire. Le maître d'ouvrage peut alors prendre en compte les informations et les remarques pour s'ajuster et anticiper sur l'avis de l'autorité environnementale.

- Articles du Ministère de la transition écologique et solidaire sur l'évaluation environnementale :
 - > *Eviter, réduire et compenser les impacts sur l'environnement* - www.ecologique-solidaire.gouv.fr/eviter-reduire-et-compenser-impacts-sur-lenvironnement
 - > *L'évaluation environnementale* - www.ecologique-solidaire.gouv.fr/levaluation-environnementale
 - > *L'autorité environnementale* - www.ecologique-solidaire.gouv.fr/lautorite-environnementale

- > *Le cadre de la participation du public au titre du code de l'environnement* - www.ecologique-solidaire.gouv.fr/cadre-participation-du-public-au-titre-du-code-lenvironnement
- CNFPT - *L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme* : www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Notions-Cles/Levaluationenvironnementaledesdocumentsdurbanisme
- *Plaquette de présentation de l'autorité environnementale du CGEDD* : www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/exe-plaquette_Ae-web_P4_cle0e1711.pdf
- Lois, ordonnances et décrets : www.legifrance.gouv.fr

Directeur de la publication : Patrice DUNY
Réalisation et mise en page : AUCAME 2018
Illustrations : AUCAME, sauf mention contraire
Contact : joakim.duval@aucame.fr

Dépôt Légal : 4^e TRIMESTRE 2018
ISSN : 1964-5155



Agence d'urbanisme de Caen Normandie
21 rue de la Miséricorde - 14000 CAEN
Tel : 02 31 86 94 00
contact@aucame.fr
www.aucame.fr



LICENCE OUVERTE
OPEN LICENCE



Retrouvez nos publications en flashant ce QR Code