

L'évaluation environnementale (EE) des documents d'urbanisme en 8 points

PLU et SCOT portent l'ambition de construire et traduire un projet global d'aménagement et d'urbanisme à différentes échelles de territoire. Sur la base d'un diagnostic, ce projet énonce des objectifs que se fixe le territoire, identifie des actions pour le faire évoluer de manière à les atteindre. Il détermine ensuite les règles à respecter pour assurer la mise en œuvre du projet...autant de dimensions qui doivent intégrer l'environnement. L'évaluation environnementale constitue un outil d'analyse et d'aide à la décision des collectivités élaborant un document d'urbanisme et permet de justifier de la prise en compte de l'environnement dans le projet de territoire.

1. Origines et fondements de l'EE des documents d'urbanisme



Photo: Philippe CROZET

L'évaluation des documents d'urbanisme a été introduite en droit français par la **loi de protection de la nature du 10 juillet 1976**.

La **loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000** confirme et précise la nécessité d'une évaluation systématique vis-à-vis de l'environnement pour tous les SCOT et PLU.

A l'échelle européenne, c'est la **directive CE n° 2001/42/CE du parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001** relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur

l'environnement (dite directive EIPPE), transposée en droit français par le décret du 27 mai 2005, qui impose une évaluation environnementale renforcée de certains plans et programmes dont elle précise le contenu et introduit la consultation spécifique d'une autorité environnementale (Ae).

Les SCOT et les PLU sont concernés en tant que plans et programmes.

Le **décret du 23 août 2012** vient compléter la transposition de la directive en précisant notamment le champ d'application de l'évaluation environnementale.



Photo: Philippe CROZET



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET
DE LA RÉGION
RÉUNION

2. Objectifs et principes de l'EE

1. Pourquoi une évaluation environnementale pour les documents d'urbanisme?

La démarche d'évaluation environnementale des plans et programmes correspond à un objectif plus stratégique que l'étude d'impact d'un projet défini. Elle implique en effet d'analyser l'impact potentiel de prescriptions ou de règles qui encadreront la réalisation de futurs projets.

2. Quels sont les objectifs d'une évaluation environnementale

L'évaluation environnementale n'est pas une évaluation a posteriori des impacts une fois le document approuvé, mais une évaluation devant être conduite tout au long de l'élaboration du document.

Elle doit être conçue comme une **démarche d'aide à la décision**.

Les principaux objectifs de l'évaluation environnementale sont de :

► **fournir des éléments de connaissance** environnementale utiles à l'élaboration des documents d'urbanisme et vérifier que l'ensemble des facteurs environnementaux ont bien été pris en compte dans le travail d'élaboration du document,

► **faciliter les choix d'aménagement et de contenu des documents d'urbanisme** grâce notamment à la **comparaison de différentes alternatives**,

► **analyser tout au long du processus d'élaboration les effets potentiels** des objectifs et orientations d'aménagement et de développement sur toutes les composantes de l'environnement,

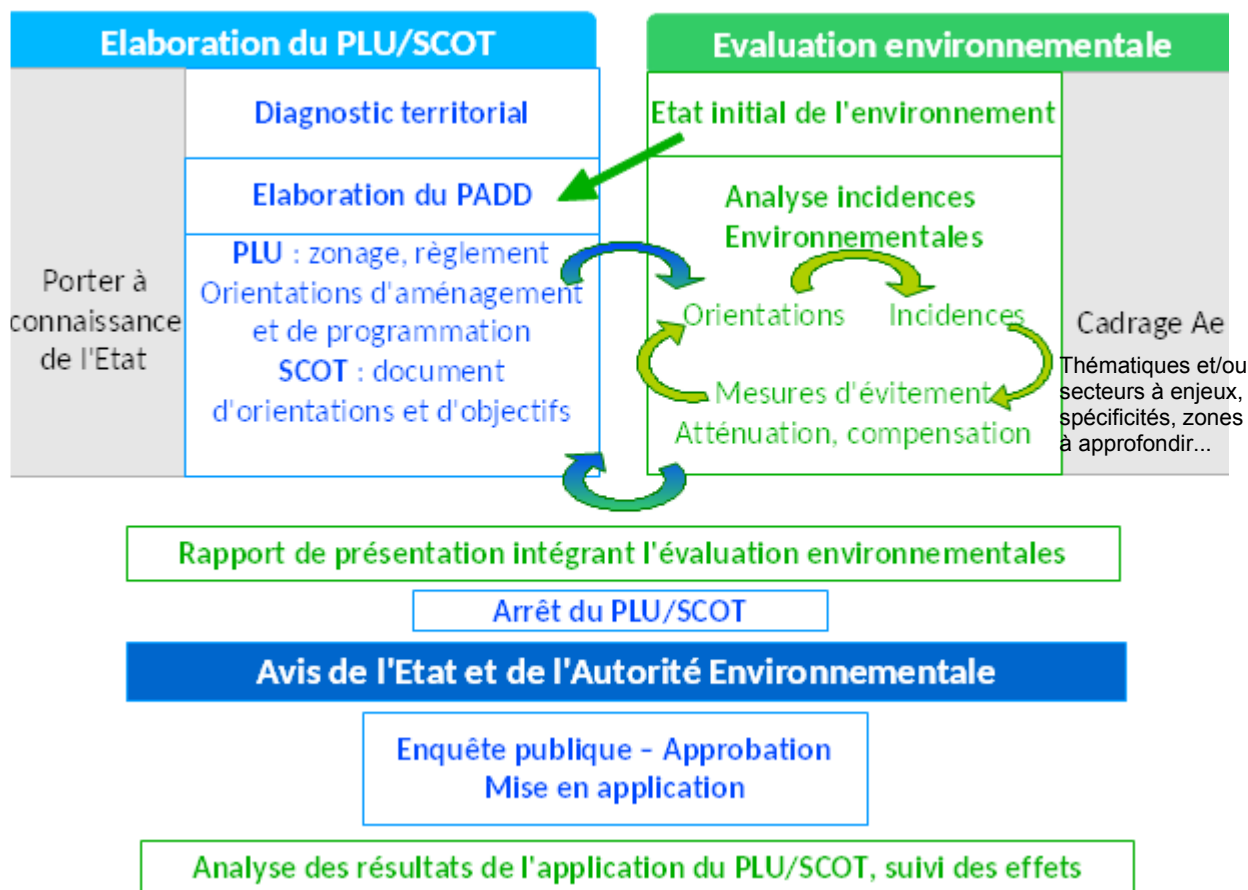
► **favoriser une meilleure conception** du document en faveur de l'environnement,

► **contribuer à la transparence** des choix d'application à l'échelle locale des principes et des impacts attendus des certaines politiques publiques thématiques (eau, risques naturels, énergie...),

► **préparer les futurs bilans, et le suivi** de la mise en œuvre du document d'urbanisme.

L'évaluation consiste à **intégrer et traduire les enjeux environnementaux et sanitaires dans le projet de territoire** tout au long de la préparation du plan. Elle rend compte des effets prévisibles et permet d'analyser et de justifier les choix retenus au regard des enjeux identifiés.

La démarche d'évaluation environnementale



3. Quel sont la logique et le contenu du rapport de présentation ? (SCOT, PLU)

1. La logique du rapport de présentation au regard des besoins de l'évaluation environnementale :

La traduction en droit français de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001, par le décret du 27 mai 2005, prévoit que **l'évaluation environnementale est intégrée aux rapports de présentation (RP)** des documents d'urbanisme concernés.

Le rapport de présentation doit notamment :

► **Ne pas être un catalogue de données** mais un outil opérationnel d'aide à la décision,

► **Contenir la retranscription écrite de la démarche d'évaluation** qui est proportionnée à l'importance du document d'urbanisme, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone concernée,

► **Les enjeux doivent être présentés et hiérarchisés de manière explicite :**

- une attention particulière doit être portée sur les **enjeux environnementaux les plus importants** à l'échelle du territoire concerné, et sur les incidences prévisibles des éventuels aménagements dont le caractère impactant est avéré,

- les enjeux environnementaux doivent être **territorialisés** et les interactions éventuelles (territoires limitrophes) doivent être traitées,

► **Une attention particulière doit être portée à l'état initial de l'environnement** qui constitue une étape cruciale du processus d'aide à la décision,

► **Les orientations du PADD doivent tenir compte des enjeux qui auront été identifiés et hiérarchisés** dans l'état initial de l'environnement afin de favoriser des choix compatibles avec la préservation de l'environnement,

► **Les orientations et objectifs relatifs à l'environnement doivent être déclinés dans les documents prescriptifs** (OAP et règlement pour les PLU ; DOO pour les SCOT) pour donner une portée à l'évaluation. L'intégration de prescriptions réglementaires en faveur de la préservation de l'environnement permet d'apprécier le respect des objectifs de préservation de l'environnement et leur ambition.

► **L'évaluation environnementale porte sur l'ensemble du territoire** couvert par le document d'urbanisme ainsi que sur la **totalité des aménagements prévus (zone d'aménagement concertée, zone d'aménagement économique, OAP...).**

2. Le contenu du rapport de présentation (article R 123-2-1 du code de l'urbanisme pour les PLU ; article R 122-2 du code de l'environnement pour les SCOT)

Les rapports de présentation des SCOT et des PLU doivent tous deux, de manière non exhaustive :

► **Exposer un diagnostic et présenter une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles, et forestiers** au cours des dix dernières années précédant l'approbation du plan ou schéma et justifier les objectifs chiffrés de limitation de cette consommation,

► **Décrire l'articulation** du plan ou schéma avec d'autres documents, plans ou programmes, avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte,

► **Analyser 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 œuvre du document,

► **Analyser les incidences notables prévisibles** de la mise en œuvre du document sur l'environnement et exposer les problèmes posés par son adoption sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement,

► **Expliquer les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durable et/ou le document d'orientations et d'objectifs.** Le cas échéant, il

explique les raisons pour lesquelles des projets alternatifs ont été écartés, au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement,

► **Présenter les mesures envisagées** pour éviter, réduire et, si possible, compenser s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du document sur l'environnement,

► **Définir les critères, indicateurs et modalités** retenus pour l'analyse des résultats de l'application du schéma ou plan. Ils doivent permettre notamment de suivre les effets du document sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées,

► **Comprendre un résumé non technique** des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée,

► **Préciser,** le cas échéant, les principales phases de réalisation envisagées.

4. Quel est le champs d'application de l'évaluation environnementale, quels documents concerne t-elle ?

La loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010 et le décret du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement précisent quels sont les documents d'urbanisme soumis à évaluation environnementale.

Le Décret du 23 août 2012 relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, codifié à l'article R. 121-14 du code de l'urbanisme prévoit que doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale, notamment :



De façon systématique

- Les Schéma d'Aménagement Régionaux (SAR) des Départements d'Outre Mer,
- Les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT),
- Certains Plans Locaux d'Urbanisme intercommunaux (PLUI),
- Les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) dont le territoire couvre au moins une commune soumise à la loi "littoral".

A la Réunion, 19 communes sont soumises à la loi "littoral".

Elles sont toutes concernées par la nécessité d'une évaluation environnementale.



Au cas par cas

- Les autres PLU s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

A la Réunion, 5 communes ne réaliseront une évaluation environnementale que si l'examen au cas par cas le requière.

La demande d'examen au cas par cas est alors obligatoire. Il s'agit des communes de :

Le Tampon, Cilaos, L'Entre-Deux, La Plaine des Palmistes, Salazie.

5. Quelles sont les procédures concernées par la réalisation d'une évaluation environnementale ?

(article R. 121-16 du code de l'urbanisme)

Lorsque la collectivité prend l'initiative ou est contrainte de faire évoluer son document d'urbanisme en raison d'un projet non prévu au document, elle doit réaliser une évaluation environnementale dans les cas suivants :



Concernant les SCOT

- Lors d'une révision
- Lorsqu'une déclaration de projet porte atteinte aux orientations définies par le PADD du SCOT ou change les dispositions du document d'orientations et d'objectifs.



Concernant les PLU, des communes soumises à évaluation environnementale de manière systématique

- Lors d'une révision,
- Lorsqu'une déclaration de projet :
 - *change les orientations définies par le PADD du PLU,
 - *réduit les espaces boisés classés (EBC), une zone agricole ou une zone naturelle et forestière,
 - *réduit une protection édictée en raison des risques de nuisances, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels
 - *amène une évolution de nature à induire de graves risques de nuisances.



Concernant les PLU des communes soumises à évaluation environnementale après examen au cas par cas :

- Les révisions et déclarations de projet s'il est établi qu'elles sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement,
- Les révisions et modifications d'un PLU qui prévoit la réalisation d'une Unité Touristique Nouvelle.

6. Les éléments de méthodologie pour la conduite d'une évaluation environnementale

1. Les étapes



2. Les thématiques

► **Le code de l'urbanisme définit les dimensions environnementales devant être prises en compte (L. 121-1)** et précise les objectifs généraux d'utilisation économe des différents espaces.

► **Le protocole de Kiev** relatif à l'évaluation stratégique environnementale des plans programmes et politiques, entré en vigueur en 2010 élargit le champ de l'évaluation environnementale aux **questions de santé**.

► **Les thématiques traitées** dans le cadre d'une évaluation environnementale sont donc généralement : la consommation de l'espace, le climat, le paysage, le patrimoine, les milieux naturels, la biodiversité, les risques naturels et technologiques, les sols et sous-sols, l'eau, l'air, l'énergie, les déchets, la qualité de la vie à travers la santé, le bruit, les transports, les nuisances diverses.

7. Points d'attention identifiés par l'autorité environnementale (Ae) de la Réunion dans les évaluations environnementales des documents d'urbanisme ?

Parmi les évaluations environnementales de documents d'urbanisme étudiées à ce jour par l'Ae, celle-ci note quelques points pouvant être améliorés. Elles sont néanmoins intimement liées à la qualité de la construction du projet lui-même.

1. Sur la qualité de l'évaluation environnementale :

► **les illustrations graphiques** pourraient être plus nombreuses et de meilleure qualité : **légendes et schémas doivent être lisibles et suffisants en nombre, l'échelle adaptée...**

► **les éléments de diagnostic** sont essentiels et doivent être adaptés aux particularités du territoire, territorialisés sur les quartiers fortement impactés par le projet ou des zones particulièrement sensibles, proportionnés à chaque enjeu identifié,

► **les enjeux doivent être hiérarchisés** de manière à permettre d'identifier les thèmes environnementaux les plus sensibles sur le territoire,

► **les démonstrations relatives à la compatibilité** avec les autres documents, plans programmes mériteraient le plus souvent d'être étayées,

► **l'analyse des incidences doit globalement être plus développée. Les incidences doivent si possible être localisées. L'analyse doit préciser quelles sont celles qui sont :**

- **positives** : le maintien d'un corridor écologique par une orientation de non constructibilité sur une bande cartographiée ;

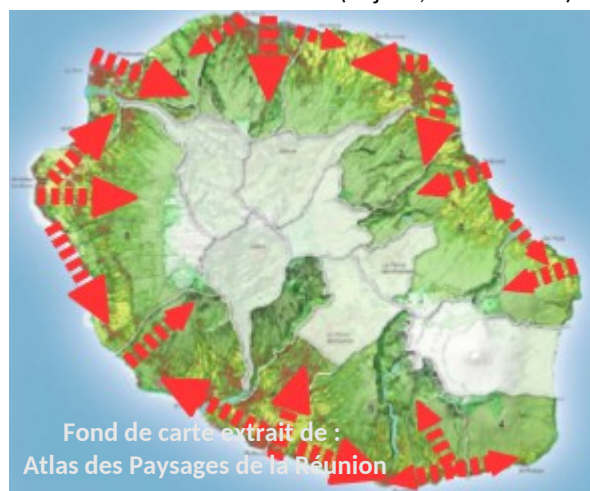
- **négatives** : l'extension de l'urbanisation sur les meilleures terres agricoles ou certains espaces naturels sensibles ;



L'étalement urbain à la Réunion : incidences notables sur l'environnement : directes, indirectes, permanentes, irréversibles...

► **des variantes du projet doivent être présentées** et démonstration doit être faite que le scénario retenu est le moins impactant au regard des enjeux environnementaux,

► **les projets d'aménagement (ZAC...)** sont généralement insuffisamment développés et pris en compte dans l'évaluation environnementale (enjeux, incidences...).



- **directes ou indirectes** : l'augmentation des déplacements générés par l'extension de l'urbanisation d'un secteur, ou le développement d'une zone d'activités économiques, commerciales ;

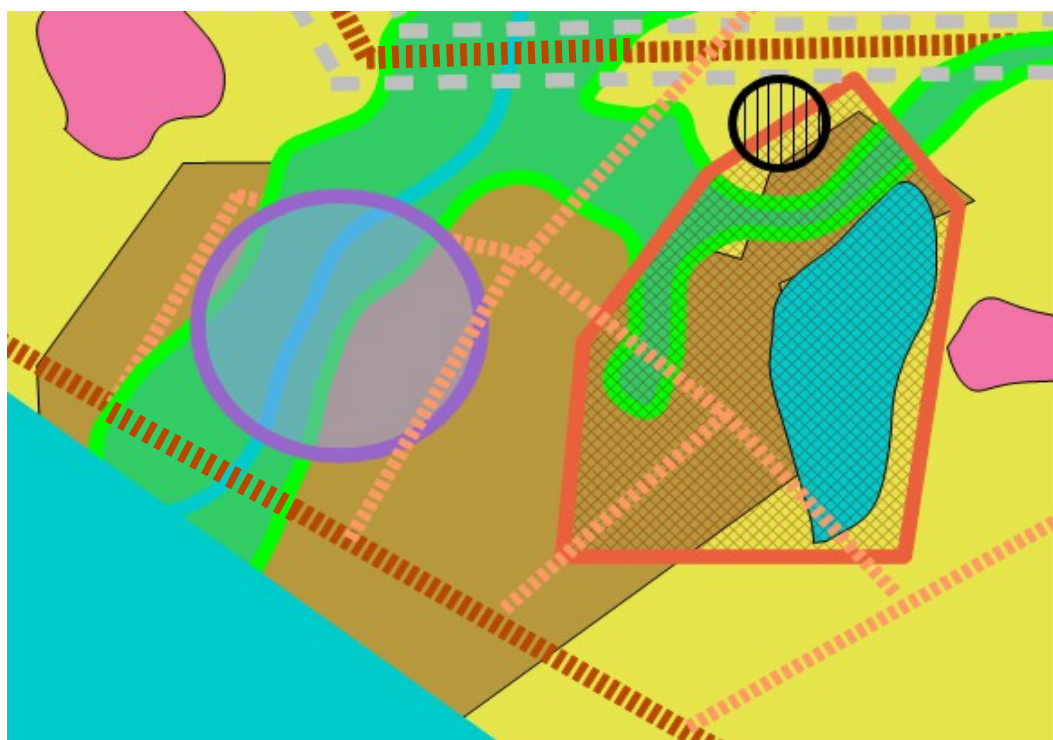
- **temporaires ou permanentes** : la réalisation de projets (ZAC, villages vacances, travaux, aménagements ou constructions, aires de stationnement... visés à l'article R. 122-2 CE,...) et leurs incidences en fonction des étapes de réalisation prévues ;

- **liées à un seul projet ou à plusieurs projets du plan (incidences cumulées) :**

* ouverture à l'urbanisation ou développement de l'urbanisation (impact moyen) avec amélioration des conditions de dessertes (impact mineur) et augmentation démographique (impact mineurs) = **impact global fort** ;

* renforcement de l'urbanisation ou d'équipements recevant du public dans un secteur déjà urbanisé (impact moyen) à proximité d'un captage déjà concerné par des problèmes de pollutions (impact fort) = **impact très fort** ;

- **réversibles ou irréversibles** : pollution légère, urbanisation des meilleures terres agricoles dans les bas et/ou de zones naturelles, mitage des hauts, destruction d'une zone humide...



Pour ne pas faire l'objet d'une étude d'impact au moment de sa création, la prise en compte d'un projet de ZAC dans l'évaluation environnementale d'un PLU doit être suffisamment étayée, et être intégrée à chaque étape de la démarche d'évaluation. Les principaux enjeux environnementaux et incidences probables doivent être identifiés et le PLU doit les intégrer : ressources en eau, continuités écologiques, zones humides, trame verte, biodiversité, faune, flore, paysage, risques.....

	Projet de ZAC		Corridor écologique et espace d'intérêt pour la biodiversité et le paysage
	Zone urbanisée		Voirie primaire
	Espaces agricole		Voirie secondaire
	Océan		Zone inondable
	Cours d'eau		Principales zones affectées par des niveaux de bruit
	Zone de protection de captage pour l'eau potable		Zone de danger d'établissements à risque industriel
	Zone humide		

2. Sur la prise en compte de l'environnement

► les espaces naturels, agricoles et paysagers soumis à de fortes pressions restent souvent insuffisamment protégés et leur intégration au travail sur les continuités écologiques doit être plus approfondi,

► les enjeux de la gestion durable de la ressource en eau sont insuffisamment intégrés, les orientations parfois en inadéquation avec l'enjeu de garantir à la population l'accès à une eau de qualité en quantité suffisante,

► les menaces sur la pérennité des secteurs agricoles des bas, meilleures terres agricoles, restent présentes.

► les secteurs à enjeu(x) bénéficient trop rarement d'un approfondissement de l'évaluation environnementale.

8. A quels moments l'autorité environnementale intervient-elle ?

La **directive européenne** relative à l'évaluation environnementale de certains plans et programmes sur l'environnement a **introduit la notion d'autorité environnementale**.

A la Réunion, l'autorité environnementale est le Préfet de la Réunion, et les avis sont rédigés par la Direction de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement.

► **La rédaction d'un cadrage préalable**, sur demande expresse du maître d'ouvrage du plan ou du programme.

La personne publique chargée de l'élaboration ou de la modification d'un document d'urbanisme peut consulter l'autorité environnementale sur l'ampleur et le degré de précision des informations à fournir dans le rapport environnemental.

A la Réunion, les éléments de méthode et d'enjeux pour accompagner la collectivité dans sa démarche de prise en compte de l'environnement sont intégrés d'office au porter à connaissance de l'Etat.

► **La détermination de la nécessité d'une évaluation environnementale pour les examens au cas par cas**

Pour les plans, schémas, programmes ou documents de planification devant faire l'objet d'une évaluation environnementale, après un examen au cas par cas, l'autorité environnementale détermine, au regard des informations fournies par la personne publique responsable du plan ou programme la nécessité ou non de réaliser une évaluation environnementale.

A ce jour, à la Réunion, aucune demande d'examen au cas par cas de document d'urbanisme n'a été déposée.

► **La formulation d'un avis sur l'évaluation environnementale du document d'urbanisme :**

l'autorité environnementale formule un avis obligatoire sur le rapport environnemental et le projet de document d'urbanisme dans les trois mois suivants la réception du dossier. Cet avis :

- est **distinct de celui des services de l'Etat** sur le document d'urbanisme,

- **porte à la fois sur la qualité** de l'évaluation environnementale, son **caractère complet**, sa **proportionnalité** avec les enjeux du territoire et sur la **manière dont l'environnement est pris en compte** dans le document,

- comporte un rappel relatif à l'**analyse du contexte**, juge du caractère complet du rapport, de sa **qualité**, du caractère approprié des informations; il analyse la prise en compte de l'environnement, vérifie l'**adéquation** et la **pertinence des mesures ERC** (éviter, réduire, compenser) des **impacts** sur l'environnement, ainsi que des **indicateurs et du dispositif de suivi** mis en place,

- **fait le lien** avec les conseils et enjeux transmis à la collectivité dans le **cadrage préalable**,

- n'est pas nécessairement conclusif (favorable ou défavorable) mais **peut émettre des réserves ou demander des compléments, des précisions**,

- **vis à éclairer le public** sur la manière dont l'environnement est pris en compte dans le document, et constitue notamment une pièce du dossier soumis à enquête publique.



Pour en savoir plus sur l'Autorité environnementale à la Réunion

► **La rubrique de l'Autorité Environnementale à la Réunion :**

<http://www.reunion.developpement-durable.gouv.fr/autorite-environnementale-r203.html>

► **Autres Informations utiles :**

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

www.certu.fr

www.developpement-durable.gouv.fr

<http://www.reunion.developpement-durable.gouv.fr/profil-environnemental-de-la-a349.html>

Guide CGDD : l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme (décembre 2011)

CGDD- Lignes directrices nationales sur la séquence éviter, réduire et compenser les impacts

Sur les milieux naturels.

Directeur de publication : Daniel FAUVRE - Directeur - DEAL Réunion

Rédacteur : Caroline WOLF - Uae - SCED - caroline.wolf@developpement-durable.gouv.fr

Photos: Atlas paysager de la Réunion, Philippe CROZET.