

À QUOI SERT L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ?

SYNTHÈSE DU PETIT DÉJEUNER

DÉCIDEURS-CHERCHEURS DU 24 NOVEMBRE 2020



AVRIL 2021

30.18.05

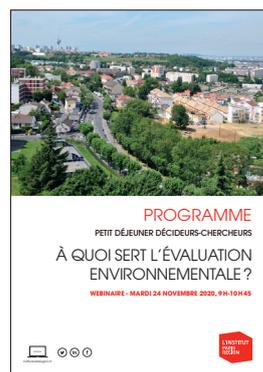


institutparisregion.fr

**Cette synthèse présente les principaux enseignements du petit déjeuner
« À quoi sert l'évaluation environnementale ? »**

Elle s'inscrit dans le thème transversal des petits déjeuners décideurs-chercheurs 2020 sur les territoires en transition :

- Comment ça marche en Île-de-France ? (17-06-2020)
- Cohabiter avec les animaux sauvages en milieu urbain (30-09-2020)
- À quoi sert l'évaluation environnementale ? (24-11-2020)



**Retrouvez les ressources documentaires (podcast, diaporamas, bibliographie, etc.)
sur le site de L'Institut Paris Region:**

<https://www.institutparisregion.fr/petits-dejeuners-decideurschercheurs.html>

Directeur général : Fouad AWADA
Synthèse rédigée par Julie MISSONNIER et Martial VIALLEIX
Coordination : Brigitte GUIGOU
n° d'ordonnancement : 30.18.05

Crédit photo de couverture : P. Lecroart/L'Institut Paris Region

À QUOI SERT L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ?

Les documents d'urbanisme constituent un levier pour la transition écologique des territoires. L'évaluation environnementale, à laquelle ils sont soumis depuis près de 20 ans, renforce cette exigence en portant une vision systémique de l'environnement intégrant notamment la biodiversité, la qualité des sols, des paysages ou les enjeux du climat, tout en veillant à plus de cohérence et de transparence au regard des enjeux environnementaux.

Or, dans la pratique, l'évaluation environnementale demeure méconnue et trop souvent associée à une image « réglementaire ». Pourquoi ce décalage ? Quel bilan 20 ans après ? Pourquoi les collectivités peinent-elles à se saisir de l'exercice lorsqu'elles élaborent ou révisent leur document d'urbanisme ? Comment peuvent-elles s'appuyer sur l'évaluation environnementale pour rendre plus vertueux leur PLU ou leur SCoT ? Ce petit déjeuner décideurs-chercheurs croisera les points de vue et ouvrira le débat.

PROGRAMME DU 24 NOVEMBRE 2020 (EN WEBINAIRE)

9h00: OUVERTURE

Fouad AWADA, directeur général de L'Institut Paris Region

- **Introduction :**
Julie MISSONNIER, agronome à L'Institut Paris Region
- **Organisation et animation :**
Brigitte GUIGOU, chargée de mission partenariat recherche à L'Institut Paris Region

9h20 - 10h45: INTERVENTIONS

- **Corinne LARRUE**, professeure à l'École d'Urbanisme de Paris, chercheuse au Lab'Urba, membre de la Mission Régionale d'Autorité Environnementale du Centre-Val de Loire
- **Philippe LEDENVIC**, président de l'Autorité Environnementale
- **Philippe SCHMIT**, président de la Mission régionale d'Autorité Environnementale d'Île-de-France
- **Éric BEAUDU**, responsable du pôle « planification, stratégie foncière, déplacements » à la Direction de l'Aménagement et des Déplacements d'Est Ensemble
- **Amandine VIDAL**, cheffe de projet urbanisme durable à la Direction de l'Aménagement et des Déplacements d'Est Ensemble

À QUOI SERT L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE ?

Ouverture

Fouad AWADA,

directeur général de L'Institut Paris Region

La planification, l'élaboration de politiques publiques ou de programmes sont le pain quotidien de L'Institut Paris Region, historiquement Agence d'aménagement du territoire de la région parisienne et de l'Île-de-France. Créée il y a 60 ans sous la présidence de Paul Delouvrier, L'Institut est aujourd'hui l'agence régionale de l'aménagement du territoire et de l'environnement, rattaché à la Région Île-de-France et comptant aussi deux agences régionales : énergie-climat et biodiversité. À L'Institut, nous sommes porteurs des enjeux et des politiques de transition écologique. Pour nous il ne peut être question de séparer, de manière presque schizophrénique, ce qui relèverait de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, d'une bétonisation tempérée d'une touche environnementale, et ce qui relèverait d'une politique totalement environnementaliste au sens presque militant du terme. Ces deux dimensions cohabitent dans une même ingénierie rationalisée où chacun apprend de ses collègues et travaille avec l'autre.

Ce sujet de l'évaluation environnementale stratégique est donc très important pour L'Institut. Nos premières expériences dans ce domaine remontent à l'apparition du sujet en France. Dans les années 2005-2006, au moment de la transposition de la Directive européenne, nous commençons à réviser le schéma directeur régional d'Île-de-France, qui sera adopté en 2013. Depuis, cette activité s'est amplifiée et étendue à nombre d'autres Plans et Programmes. C'est pourquoi il nous est apparu nécessaire d'organiser ce petit déjeuner – organisé et animé par Brigitte Guigou – sur les évaluations environnementales stratégiques qui ont maintenant une quinzaine d'années d'existence en France. Je suis donc très heureux que le Président de l'Autorité Environnementale ainsi que l'ensemble de nos autres invités, soient avec nous ce matin.

Julie MISSONNIER,

Agronome, L'Institut Paris Region

L'Institut Paris Region travaille sur l'évaluation environnementale stratégique depuis 15 ans. Nous accompagnons principalement la Région, l'État et la Métropole du Grand Paris :

- en tant que maître d'œuvre, en réalisant les évaluations environnementales et en étant autant que possible intégré à l'équipe projet qui élabore le plan ou schéma. Cela a pu concerner des documents d'urbanisme comme d'autres plans soumis à évaluation environnementale : le SDRIF (2008 et 2013), le Contrat de Plan Etat-Région 2014-2020, le Plan climat air énergie métropolitain, le plan régional de prévention et de gestion des déchets, le programme régional de la forêt et du bois... ;
- ou en intervenant en assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'évaluation environnementale, ce qui a été le cas pour le Plan de déplacement urbain d'Île-de-France ou actuellement pour le schéma régional des carrières.

Depuis quelques années, cette activité s'est accentuée à L'Institut et nous suivons 2 voire 3 évaluations environnementales en parallèle, diffusées dans le cadre de la communication des Plans auxquelles elles sont attachées.

Ce petit déjeuner est l'occasion de prendre du recul sur cette démarche et de discuter en croisant des points de vue différents, sur ce qu'apporte l'évaluation environnementale et sur ses pratiques. En effet si l'évaluation environnementale est relativement codifiée par la réglementation en termes d'attendus, sa mise en œuvre concrète reste très ouverte (de « bonnes recettes » sont à apprendre des expériences des autres). C'est aussi l'occasion de prendre en compte la perception des élus, le portage politique de cette démarche, de comprendre le dialogue qui se noue entre la maîtrise d'ouvrage et l'Autorité environnementale et de prendre la mesure de l'information qui est donnée aux citoyens à travers cette démarche et la production des documents.

Interventions

Corinne LARRUE,

Professeure, École d'Urbanisme de Paris, chercheuse au Lab'Urba, membre de la Mission Régionale d'Autorité Environnementale du Centre-Val de Loire

Définition de la notion d'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale est un des instru-

ments mis en place dès la naissance du ministère de l'environnement en France, car cela a été l'un des instruments phare de la loi de 1976 sur la protection de la nature. C'est à la fois un processus et une procédure d'évaluation a priori des conséquences sur l'environnement d'un Plan ou d'un Programme mais aussi d'un projet d'aménagement ou d'une réalisation particulière. En découle une prise en compte en amont de ces conséquences sur la conception du Plan, du programme ou du projet évalué pour minimiser les effets négatifs ou valoriser les effets positifs.

Genèse de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale est introduite sous la forme d'une étude d'impact sur l'environnement, inscrite au « National Environmental Policy Act (NEPA) » qui a été une des premières lois sur la protection de l'environnement aux Etats-Unis en lien avec la création du « Council on Environmental Quality ». Adoptée en 1969, cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1970 sous l'impulsion de pionniers (Lynton Cardwell, professeur de sciences politiques à Indiana University, qui avait été associé à l'élaboration de la loi par le Sénateur Henry Jackson). Son esprit était de disposer d'un outil permettant de contraindre l'administration fédérale à une sorte d'examen de conscience sur les conséquences environnementales des programmes et des projets dans un contexte de méfiance « culturelle » vis-à-vis des pouvoirs publics et dans une volonté de transparence des processus de décisions.

Par la suite, l'étude d'impact a été importée en France dans la loi sur la protection de la nature de 1976. Bien qu'il y ait eu beaucoup d'oppositions au sein de l'administration, qui voyait cet outil comme un obstacle aux projets de l'administration centrale ou déconcentrée, le décret d'application est paru un an après. De l'application de cette étude d'impact, il y avait deux attendus, l'un explicite et l'autre moins. D'une part la responsabilisation des porteurs de projets : en dehors de toute procédure, l'idée était d'obliger les porteurs de projets à s'intéresser aux conséquences environnementales de leurs projets. D'autre part, il était attendu davantage de transparence des décisions et un dialogue entre le maître d'ouvrage et l'administration, dans une logique d'aide à la décision et au contrôle de l'administration. Cette transparence va par la suite, notamment à partir des années 80, concerner plus largement une ouverture au public.

La mise en œuvre en France de ces études d'impact débute en 1977. Le choix a été d'ouvrir un champ d'application large plutôt que de se centrer,

comme en Belgique ou aux Pays Bas, sur des projets impactants ou sur des territoires sensibles. Ainsi, en France, tous les projets supérieurs à 6 millions de FF (ce qui n'était pas beaucoup même à l'époque) seront soumis à étude d'impact : 5 000 à 6 000 études d'impact seront ainsi réalisées par an (2/3 de projets privés, 1/3 de projets publics).

Sous l'influence de la réglementation européenne, plusieurs modifications vont se succéder. En 1985, la Directive sur les Études d'Impact va étendre leurs champs d'application et formaliser la nécessaire information du public. En 2001, une directive de l'Union Européenne introduit l'Évaluation environnementale des Plans et Programmes, motivée par le fait que l'étude d'impact arrivait trop tard, et que la prise en compte des impacts environnementaux au moment de la planification, plus en amont, était considérée comme plus « utile ». Cette directive a tardé à sortir entre 1985 et 2001 car il n'y a pas eu de compromis entre les gouvernements de l'Union Européenne de l'époque et que plusieurs pays, dont la France, ne souhaitaient pas élargir le champ de l'évaluation environnementale. C'est donc réellement un apport de l'Union Européenne, qui a conduit de nombreux pays à développer des évaluations environnementales dites stratégiques (« Strategic environmental assessment »). La réglementation européenne a introduit également la notion d'autorité environnementale pour s'assurer du contrôle de la qualité des Évaluations (comprise en France d'abord comme Autorité de l'État, elle a été transférée par la suite à une autorité administrative plus indépendante), puis l'analyse au cas par cas pour savoir si un plan était soumis à évaluation environnementale ou non (petit changement de philosophie par rapport à une application large). En 2016, ont été créées les Missions régionales d'autorités environnementales (MRAe).

Cette institutionnalisation de l'Évaluation environnementale conduit à une réelle montée en puissance de cette approche, mais conduit en même temps une attention portée à la procédure même : verserait-elle vers une petite rigidification procédurale ?

Pour conclure sur cette genèse, on peut dire que l'évaluation environnementale s'inscrit dans le mouvement de rationalisation des décisions via l'idée d'une évaluation ex ante, en amont des décisions comme avaient pu le proposer les mouvements de rationalisation des choix budgétaires des années 70. Selon les chercheurs, la mise en place de cette évaluation ex-ante traduit une volonté de « gouvernement par les conséquences » selon

Olivier Soubeyran, avec une idée d'obligation de réflexibilité sur l'action en amont (mode de gouvernement avec une tentative de rendre certain l'incertain), ainsi qu'un « gouvernement à distance » pour reprendre les termes de Renaud Epstein, en lien avec la décentralisation.

Évaluation environnementale des documents d'urbanisme et opérations aménagement

Dès les années 80, un régime spécifique était appliqué aux documents d'urbanisme. Le rapport de présentation des SDAU et POS, devait intégrer une analyse de l'incidence de la mise en œuvre de ces documents au regard de l'environnement. Les documents d'urbanisme relèvent du Code de l'Urbanisme alors que l'Évaluation environnementale relève du Code de l'Environnement. Il y a toujours eu une sorte de spécificité des documents d'urbanisme avec une doctrine plus portée par l'aménagement que par l'environnement.

Il y a eu progressivement une incitation pour faire de ces évaluations environnementales un outil d'aide à l'élaboration des documents d'urbanisme. Un guide sur l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme a été élaboré sous la conduite du ministère de l'environnement en 2011, et révisé en 2019¹.

Apports et limites de l'évaluation environnementale

On peut identifier deux apports principaux.

1. L'évaluation est **un outil d'information** qui renforce la disponibilité et, de plus en plus, la qualité des informations sur l'environnement et qui a pour conséquence :

- Pour le maître d'ouvrage : la mise en exergue de la responsabilité des acteurs en charge de l'élaboration des plans et programmes qui conduit à une attention à l'environnement plus effective, même si dans les PLU ou les Scot, la qualité de l'environnement est plutôt un argument pour « vendre son projet ». L'évaluation environnementale est aussi une manière de sécuriser le projet vis-à-vis des autorisations administratives et des recours juridiques potentiels.

- C'est aussi un outil de contrôle pour les pouvoirs publics en obligeant à une plus grande transparence, notamment sur les degrés d'Évitement et de Réduction et sur les mesures de Compensation, qui sont la doctrine actuelle associée à l'évaluation environnementale. C'est le cas au sein de la MRAe Centre Val de Loire à laquelle je participe : pour la MRAe comme pour les services de l'État, c'est un moyen de renforcer la prise en compte des réglementations environnementales

existantes et des normes environnementales qui sont produites par différents Plans et Programmes environnementaux.

- Pour le public, cet outil a permis un accès à la connaissance, il facilite l'exercice de contre-pouvoir et surtout encourage un « esprit de surveillance » qu'on peut constater dans les concertations associées aux documents d'urbanisme.

2. À travers ces évaluations environnementales, il y a eu la **constitution d'un milieu professionnel** dédié, que ce soit des bureaux d'études spécialisés, mais aussi des instances de pilotage ou de suivi du côté des maîtres d'ouvrage. Ce qui permet de bénéficier de développements de méthodologies pour mieux connaître les impacts, même si toujours aujourd'hui les connaissances ne sont pas tout à fait suffisantes pour dresser des états initiaux de l'environnement complets. Ainsi, si la qualité des évaluations est plus grande, l'attention est parfois plus portée sur la forme que sur le fond, c'est-à-dire sur le degré de prise en compte des conséquences. Le guide sur l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme s'inscrit un peu dans cette veine : on est finalement conduit à porter attention à la réalisation de bonnes évaluations environnementales, ce qui n'induit pas automatiquement une bonne prise en compte des conséquences. Ce sont deux éléments ne vont pas toujours de pair.

Il reste néanmoins toujours quelques angles morts dans les pratiques actuelles d'évaluation environnementale.

En définitive, ce n'est pas vraiment une aide à la conception pour **les maîtres d'ouvrage**, pour des questions de temporalité notamment. L'évaluation environnementale ne suffit pas à sensibiliser et à faire prendre en compte, dès l'amont des décisions et des choix, les questions environnementales. Il manque souvent un processus de portage politique de la démarche. C'est aujourd'hui une aide à la sécurité juridique plutôt qu'une aide à la conception, une manière de s'assurer de l'acceptabilité des projets portés par ces plans d'urbanisme de la part de l'administration et/ou des populations concernées. Par ailleurs, des questions de formations se posent, chez les maîtres d'ouvrage mais aussi au-delà, au sein des maîtres d'œuvre notamment. Plus globalement, l'évaluation environnementale reste une procédure dont on cherche à cocher toutes les cases pour être sûr que son plan ou son projet tienne la route. Il y a des marges d'amélioration à

1. Les différentes pièces qui composent ce guide ont notamment été élaborées lors de séminaires auxquels L'Institut Paris Region a participé en 2018. Les pièces sont disponibles en ligne sur <http://www.club-plui.logement.gouv.fr/guide-de-l-evaluation-environnementale-des-a617.html>.

travers ce que l'on peut appeler un « service après-vente ». Aujourd'hui, l'évaluation environnementale est réalisée, elle est évaluée, elle est accessible, on émet des commentaires, et on peut évaluer sa qualité, mais le lien entre ces démarches et la prise en compte de l'environnement dans la réalité concrète est travail qui reste à consolider.

Du côté de **l'administration**, les évaluations actuelles ne permettent pas complètement de juger de l'opportunité d'un document. Car on ne peut pas remettre en question le périmètre qui est défini par les collectivités, les intercommunalités qui portent ces documents. Cela ne permet pas non plus de prendre en compte les questions comme les inégalités environnementales par exemple, ou de bien traiter le sujet des nuisances environnementales, que ce soient pour les documents d'urbanisme ou les projets. Enfin, malgré l'obligation de produire des indicateurs, on n'a pas de suivi concret des impacts réels sur l'environnement.

Pour le public, la technicité des évaluations environnementales est grande. Ce sont de nombreuses pages à lire avec un propos souvent technique même si le résumé non technique aide à l'appropriation. L'exercice de contre-pouvoir reste encore difficile et se résume souvent à des recours juridique a posteriori.

Les questions qui se posent aux chercheurs aujourd'hui

Les travaux de recherche portent sur le développement méthodologique pour mesurer les impacts, notamment en sciences naturelles et physiques. Les juristes s'intéressent également à l'évaluation environnementale au regard des analyses de jurisprudence, de la robustesse juridique de ces évaluations.

Du point de vue des politistes, les travaux portent plus sur les pratiques. Par exemple, un travail est mené actuellement par Agroparistech sur la manière dont les décisions des MRAe vont influencer sur la prise en compte de la biodiversité et sa protection. Les évaluations sont aussi étudiées au regard de leur contribution aux débats publics (travaux de recherches, thèses du GIS (Groupement d'intérêt scientifique) « Démocratie et participation »).

L'évaluation environnementale n'est pas vraiment un outil qui fait l'objet de travaux développés dans la recherche en sciences humaines et sociales en France. En revanche, dans d'autres pays, l'évaluation environnementale fait l'objet de travaux plus nombreux comme en Norvège (qui s'est préoccupée assez tôt des conséquences environnementales des décisions avec une approche décentralisée en créant des postes de « chargés de mission » environnement dans les collectivités locales) ou aux Pays-Bas (où la Commission hollandaise d'environnement avait fait un choix de « scoping » pour l'application de la Directive européenne, en centrant les évaluations sur les projets impactants et sur des thématiques particulièrement fortes). Par ailleurs, la planification joue un rôle majeur aux Pays-Bas, petit pays très peuplé, le plus dense d'Europe.

Philippe SCHMIT,
président de la Mission régionale d'Autorité Environnementale d'Île-de-France
(MRAe Île-de-France)

Composition et fonctionnement de la MRAe

Philippe Schmit revient tout d'abord sur la diversité de la composition de la MRAe d'Île-de-France. Elle est composée de sept membres : trois membres permanents du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) spé-

La MRAe IDF : COMPOSITION (7 membres)

- 3 membres permanents du CGEDD
- 1 chargé de mission
- 3 membres associés

Deux principes : LA COLLÉGIALITÉ ET LA RECHERCHE D'UNANIMITÉ

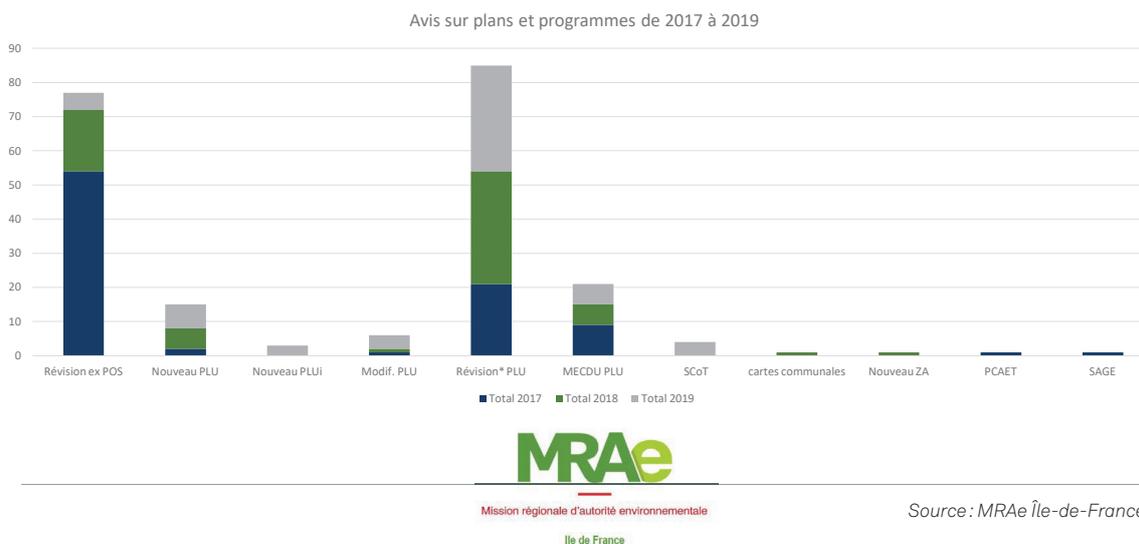


Mission régionale d'autorité environnementale

Île de France

Source : MRAe Île-de-France.

La MRAe IDF : Activité



cialisés en aménagement, risques et territoires, un chargé de mission à profil environnemental et trois membres associés aux profils variés (universitaire, ingénieur général forestier, architecte-urbaniste). La MRAe n'est ni un « juge » ni un « censeur » et n'a pas à se prononcer « pour » ou « contre » les projets dont elle est saisie. Son rôle est d'émettre des avis sur ces projets dans une double logique de collégialité et de recherche d'unanimité. Au-delà de ses membres, la MRAe s'appuie notamment sur les services de la DRIEE dont le rôle de préparation des avis est important. C'est sur cette base que les membres de la MRAe travaillent puis échangent lors de séances de délibération une fois tous les quinze jours.

En 2019, sur les 262 sollicitations de la MRAe pour un examen au cas par cas de PLU, POS ou autres plans et programmes, la MRAe a retenu 37 obligations de réaliser une évaluation environnementale et exonéré 225 projets. 82 % des projets soumis à évaluation environnementale en Île-de-France et examinés par la MRAe, concernent des révisions ou élaborations de PLU ou des révisions d'anciens POS. Les SCOT représentent un très petit nombre de projets. Les trois-quarts des projets sont situés en grande couronne.

Les sujets environnementaux majeurs aux yeux de la MRAe

Les enjeux environnementaux structurants pour le territoire francilien mis en évidence par l'Ae (Philippe Ledenic) et la MRAe (Philippe Schmit) convergent sur de nombreux aspects. Pour la MRAe et son président, il y a deux Île-de-France : Paris et la première couronne, c'est-à-dire la partie dense du territoire, et le reste de l'Île-de-France.

Sur la zone dense, la problématique principale est la question de l'exposition des populations aux différentes pollutions et nuisances (sonores, atmosphériques ou pollutions du sol). « Une des questions que nous nous posons est le risque que peuvent représenter les dispositions de documents d'urbanisme, qui vont accroître le nombre d'habitants dans des quartiers qui sont déjà soumis à des niveaux de pollution, par exemple à l'air, qui dépassent amplement les seuils de l'OMS » explique Philippe Schmit qui considère que le devoir de la MRAe est de « questionner le maître d'ouvrage et le décideur qui fera ses choix ». Les enjeux de densification sont assez mal appréhendés dans les documents d'urbanisme. La question de la préservation des espaces naturels et des écosystèmes dans leur fonctionnalité, même dans les parties denses de l'Île-de-France préoccupe aussi la MRAe et ses membres. Enfin, la question des mobilités et des déplacements, ainsi que celle des paysages prennent de l'importance (notamment sur la question des incidences de la hauteur de certains projets en première couronne).

Pour la partie plus rurale d'Île-de-France, l'un des éléments est la consommation plus sobre du foncier agricole ou naturel. Cette thématique est récurrente dans les avis au même titre que l'enjeu de préservation des sites naturels, de la trame verte et bleue, des sites Natura 2000 et de la ressource en eau avec les conséquences de l'urbanisation sur le cycle de l'eau. Par ailleurs, la cohérence du projet au regard des ambitions affichées et de l'évolution démographique est un point crucial parfois insuffisamment ou mal explicité dans les documents d'urbanisme. À l'heure des PLUi, la question de la cohérence des projets intercommunaux se pose

notamment au regard des implantations économiques souvent éparpillées. « On s'interroge assez souvent pour voir si la création de zones d'activités est cohérente alors même que les zones existantes sont faiblement mobilisées. C'est une vraie question et cela vaut à la fois pour l'activité économique comme pour le secteur de l'habitat » souligne le président de la MRAe. Par ailleurs, en grande couronne, la question des déplacements est loin d'être mineure notamment en ce qui concerne les questions de raccordement de la population à des axes et des infrastructures de transport.

Enfin, la MRAe est très attentive aux mémoires en réponse que les maîtres d'ouvrage peuvent lui adresser². Ce mémoire permet de comprendre ce qui a été perçu de l'avis et des recommandations de la MRAe. Il constitue un outil d'amélioration pour ses futurs avis et un vecteur de dialogue entre le porteur de projet et la MRAe.

Philippe LEDENVIC,
président de l'Autorité Environnementale (Ae)

Compétence et intervention de l'Ae

En préambule, Philippe Ledenvic rappelle que c'est bien la MRAe qui pratique le territoire francilien plus que l'Autorité Environnementale (Ae). Créée en 2009, celle-ci rend peu d'avis sur les documents d'urbanisme de façon générale (hormis sur le SDRIF, et sur des cas particuliers où des enjeux majeurs se posent comme sur le SCoT de Roissy en 2019). En revanche, l'Ae rend de nombreux avis sur des grands projets (notamment de ZAC, infrastructures, réseau du Grand Paris) qui concernent l'Île-de-France.

Philippe Ledenvic remercie également Corinne Larrue d'avoir qualifiée l'Ae « d'autorité administrative indépendante ». À ses yeux, le fait que les avis des autorités environnementales soient perçus comme indépendants constitue une vraie réussite, « conquise à la force du poignet », qui témoigne de la qualité du travail qui est fait par les Autorités Environnementales (Ae ou MRAe).

L'EES : un outil de diagnostic qui ne se limite pas aux limites administratives

La première idée clé quant au rôle de l'évaluation environnementale pour les documents d'urbanisme est de diagnostiquer et d'anticiper les sensibilités environnementales d'un territoire. C'est une démarche analytique dont le but est de recenser les atouts, les faiblesses, les vulnérabilités du territoire.

En Île-de-France, en particulier dans les territoires urbains denses, quatre enjeux environnementaux structurants se dégagent :

- l'artificialisation et la préservation d'une nature résiduelle et des corridors écologiques ;
- l'impact sanitaire, la pollution de l'air, le bruit, les sites et sols pollués. Ce sont des points très présents et très sensibles en Île-de-France ;
- le déficit en ressources, qui se pose avec acuité sur une région comme l'Île-de-France, qui manque d'un grand nombre de ressources qu'elle doit chercher à l'extérieur ;
- la vulnérabilité au sens large. On l'entend le plus souvent au regard des risques naturels mais il y a aussi des risques technologiques et cette vulnérabilité s'accroît avec la question du changement climatique.

Autre élément fondamental, l'évaluation environnementale est une démarche qui doit être menée à une échelle suffisamment large et qui ne doit pas rester confinée au niveau d'un projet ou d'un PLU. C'est une des difficultés qui a été souvent soulignée : une évaluation environnementale d'un document d'urbanisme s'arrête souvent aux frontières de la commune ou du périmètre du territoire concerné alors que tout l'enjeu de cet exercice est de prendre du recul par rapport au territoire.

Se limiter aux périmètres institutionnels, c'est aussi prendre le risque de se limiter aux seuls effets propres du document. Or, cela n'a pas de sens notamment au regard de l'importance du lien entre aménagement et déplacement dont les projets peuvent être portés par d'autres maîtres d'ouvrages (État, Département...) et dont les effets ne doivent pas être mis de côté. L'enjeu est que l'évaluation environnementale permette d'appréhender l'ensemble des effets environnementaux à une échelle suffisante, en tenant compte de tout ce qui est lié à la politique d'aménagement. Il faut impérativement que les politiques de déplacement et d'aménagement soient prises en compte d'une façon conjointe et solidaire. « Les effets environnementaux ne peuvent pas être découpés en tranches, entre ceux d'une part de la politique d'aménagement et ceux d'autre part des infrastructures » ajoute Philippe Ledenvic en mentionnant l'avis de l'Ae sur le SCoT de Roissy dans lequel ces aspects ont été abordés³.

2. Pour rappel, cela est obligatoire pour les projets, mais pas pour les plans et programmes dont les documents d'urbanisme font partie.

3. Voir l'avis du 11/09/2019 en ligne sur http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/190911_scot_roissy_77_95_delibere_cle017f22.pdf

Il faut aussi éviter la confusion fréquente entre le périmètre du Plan Programme et l'aire d'étude, plus large, qui doit être adaptée aux enjeux. L'aire d'étude doit être la base du raisonnement. Cela renvoie aussi à l'enjeu, soulevé lors des questions, d'appropriation et de diffusion des évaluations environnementales entre projets et maîtres d'ouvrages. Philippe Ledenvic s'appuie sur les avis rendus par l'Ae sur tous les SRADDET (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) en 2019 et en 2020. « Ce que nous avons recommandé à l'État et à un certain nombre d'acteurs, est de pouvoir s'appuyer et de s'approprier par exemple l'analyse de l'état initial de l'environnement du SRADDET dans chacune des régions afin de pouvoir faire l'évaluation environnementale des futurs contrats de plan ou éventuellement les fonds opérationnels européens FEDER-FSE sur lesquels travaille un certain nombre de gestionnaires de fonds européens. La question est celle de l'accès public à ces documents ». En d'autres termes, les recommandations émises par l'Ae sur un projet donné, peuvent être tout à fait pertinentes pour d'autres évaluations environnementales.

Envisager des scénarios alternatifs : un exercice périlleux ?

Le deuxième point que l'on peut attendre d'une évaluation environnementale stratégique est le fait – et ce n'est pas souvent réalisé – d'envisager plusieurs options (la notion de « substitution raisonnable ») pour pouvoir en comparer les conséquences environnementales. Il s'agit de choisir la meilleure option possible au regard de l'environnement et en tirer toutes les conséquences en termes de levier ou de mesures à prendre sur le plan environnemental.

Une ambition : faire évoluer les avis pour alimenter les réflexions de demain

L'Ae mène actuellement une réflexion pour faire évoluer le format de ses avis sur les Plans Programmes. Elle souhaite faire évoluer le schéma classique (contexte, démarche, prise en compte de l'environnement) pour essayer d'aller plus loin sur le fond en abordant plusieurs questions.

Les Plans et Programmes (et les documents d'urbanisme en particulier) affichent plusieurs ambitions, en matière d'aménagement, d'environnement. Ces ambitions sont-elles à la hauteur et sont-elles réalisables ? Le SDRIF par exemple, dont l'importance est capitale, comprend de grandes ambitions en matière de logements. Dix ans plus tard, il importe de déterminer si ces ambitions ont pu être atteintes et pourquoi elles ne l'ont pas été le cas échéant.

Une fois les ambitions fixées, la question est de savoir si les leviers que se donne le document d'urbanisme sont suffisants ou pas, si les mesures environnementales sont à la bonne échelle. Ici, l'évaluation environnementale peut jouer un rôle important, non seulement pour accompagner ou corriger ces leviers par des mesures complémentaires, mais aussi pour en expliquer les limites et aborder la difficile question des impacts cumulés de plusieurs projets qui seraient inscrits dans le document d'urbanisme.

Cette question a aussi été soulevée par Corinne Larrue dans son exposé, et se pose avec acuité dans la zone dense francilienne selon Philippe Schmit notamment au regard de l'interaction forte entre les multiples projets de transports et les documents d'urbanisme. « Quand on a le développement d'infrastructures de transport Grand Paris Express ou autres, très impactant sur les territoires, qui s'accompagnent d'une série de projets dont les maîtres d'ouvrage ont souvent du mal à présenter les effets cumulés, la difficulté que nous rencontrons est de percevoir réellement l'impact des opérations des projets en cours. Que retrouve-t-on dans les documents d'urbanisme quand on ouvre des zones à l'urbanisation ou lorsqu'on les densifie ? Les questions de déplacement sont essentielles et souvent insuffisamment traitées car la coordination des maîtres d'ouvrage n'est pas simple, les différentes autorités qui sont chargées de ces sujets ont parfois du mal à s'inscrire dans le long terme d'un document d'urbanisme. Il faut essayer d'éclairer au mieux en fonction des données connues ce que pourra être l'évolution à dix ans au moins ».

Le président de l'Ae insiste par ailleurs sur un point de faiblesse de la plupart des Plans Programmes, et notamment des documents d'urbanisme : « ça ne marche que s'il y a un pilotage, un suivi ferme dans la durée que ce soit sur le Plan lui-même ou de son évaluation environnementale. Il faut pouvoir s'inscrire dans une démarche d'amélioration continue. L'évaluation environnementale est importante pour se poser les bonnes questions en amont mais aussi pour disposer d'outils de retours d'expérience ».

Le président de l'Ae conclut sur deux aspects. D'une part, la question centrale à l'avenir (et plus particulièrement pour une zone urbaine comme la métropole francilienne), est celle de la résilience, de la réduction de la vulnérabilité à moyen et long terme de l'Île-de-France compte-tenu du changement climatique (risque d'inondation et épisodes extrêmes de sécheresses ou canicules). D'autre part, sur l'impact de la crise sanitaire, la question clé sou-

levée est celle du changement total de scénario de référence que Philippe Ledenvic illustre avec le cas du Terminal 4 de l'aéroport de Roissy. « Nous avons rendu un avis en juillet 2020 pour le projet du Terminal 4 de l'aéroport de Roissy. L'étude d'impact s'appuyait sur les perspectives de trafics aériens qui étaient celles d'avant le Covid et nous avons rendu notre avis en juillet 2020. Il est évident que pour un certain nombre d'activités, de paramètres, le scénario de référence aujourd'hui n'est plus du tout le scénario de référence qui existait avant le Covid. Si la base d'évaluation n'est pas bonne cela fausse les évaluations qui sont faites derrière ».

Amandine VIDAL,
cheffe de projet urbanisme durable,
Direction de l'Aménagement et des Déplacements,
Est Ensemble

Présentation d'Est Ensemble

Est Ensemble est une intercommunalité (Etablissement Public Territorial-EPT) récente mais avec une certaine expérience en matière de planification stratégique (Plan Local de Déplacements, Plan Local de l'Habitat, Schéma Trame verte et bleue...). C'est aussi un territoire très dense au cœur de la Métropole du Grand Paris, composé de 9 villes et plus de 400 000 habitants. Il se caractérise notamment par l'insertion de nombreuses infrastructures de transports qui coupent le territoire, et qui génèrent des nuisances diverses, mais aussi par une importante carence en espaces verts malgré la présence de sept parcs et du canal de l'Ourcq. De plus, le territoire est très dynamique sur le plan démographique (l'objectif de produire 2800 logements/an inscrit dans le PLUi est déjà atteint) et accueillera demain plusieurs gares du Grand Paris Express.

Un PLUi élaboré sur un temps court

Le PLUi a été élaboré avec une équipe pluridisciplinaire (Espace Ville, Verdi, Traitclair, Biotopie avec l'appui de CGCB et Associés et Paul Avocats sur le plan juridique) sur un temps d'élaboration très court et avec un calendrier contraint (lancement fin 2017 et approbation du PLUi le 4 février 2020).

Les services d'Est Ensemble sont tout d'abord repartis des documents cadres, ainsi que des PLU communaux existants. L'EPT a donc été dès le départ dans un objectif de co-production du document avec ses communes : des entretiens avec les maires de chaque commune ont été menés, et des « labos PLUi » réunissant élus et techniciens selon le(s) sujet(s) ont été mis en place. « Cela nous a permis de faire de la pédagogie autour de questions

techniques liées au PLUi, en faisant en sorte que la parole soit à la fois politique et technique et que les décisions qui seront prises soient collégiales » explique Amandine Vidal.

La place de l'environnement dans le PADD

Le projet stratégique porté par le PLUi s'inscrit dans une volonté de rééquilibrage territorial de la Métropole du Grand Paris. Il tend à conforter les dynamiques à l'œuvre sur Est Ensemble, qu'il s'agisse du Parc des Hauteurs, ou des nombreuses ZAC situées dans le prolongement du canal de l'Ourcq qui participent au dynamisme de ce territoire. Le PLUi accorde également une importance particulière à ce que l'on appelle « le Faubourg », territoire lié aux franges de Paris à l'interface avec le boulevard périphérique.

Ainsi, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) a été construit dans une approche transversale et systémique qui croise des axes politiques et des entrées thématiques. Le PLUi a eu des ambitions environnementales très fortes et affirmées par les élus d'Est Ensemble dès le démarrage de l'élaboration : la volonté était que les questions environnementales soient intégrées et prises en compte à chaque étape de l'élaboration du document.

Les considérations environnementales sont rassemblées dans une entrée thématique liée à l'environnement, la santé, et l'énergie : on y retrouve les questions de nature en ville et la biodiversité dans la conception urbaine et l'aménagement pour renforcer la résilience du territoire avec un certain nombre de mesures, telles que la réduction de la carence en espaces verts du territoire pour arriver à terme à un ratio de 10 m² d'espace vert public accessible par habitant. C'est aussi dans cet axe que l'on retrouve les questions liées à la santé publique ainsi que celles liées à la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Sur ce sujet, le PADD porte l'objectif de n'engendrer aucune consommation de ces espaces. En outre, sur les questions énergétiques, le PLUi porte une ambition énergétique assez forte car il demande que l'ensemble des constructions atteigne un niveau E3C1 du Label « E+C- » (Bâtiment à Énergie Positive et Réduction Carbone), et que toutes les rénovations atteignent le niveau du Label « BBC Rénovation » (basse consommation énergétique).

Les OAP : un bon outil pour intégrer l'environnement ?

Il existe trois types d'Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) dans le PLUi d'Est En-

semble : des OAP « thématiques » (une par entrée du PADD), des OAP « territoires d'entraînement » (avec trois territoires : le Faubourg, la plaine de l'Ourcq et le Parc des Hauteurs) et des OAP « sectorielles » (sept OAP sectorielles intercommunales et seize OAP sectorielles communales).

Trois OAP thématiques ont une portée environnementale : l'une porte sur la biodiversité et la trame verte et bleue, une seconde traite des aspects santé, risques et résilience, et une troisième porte sur les enjeux énergie-climat. Amandine Vidal présente la première OAP, dans laquelle les continuités écologiques à maintenir et les continuités à créer ont été matérialisées. L'OAP accorde une attention particulière aux abords des grandes infrastructures routières et ferroviaires car ce sont des espaces où la présence de la nature peut être intéressante, au-delà des réservoirs de biodiversité déjà identifiés. En ce qui concerne les OAP Territoires, l'exemple de la Plaine de l'Ourcq est détaillé. On y retrouve les continuités écologiques, un principe de végétalisation aux abords des grandes infrastructures. Mais, au-delà des principes retenus pour l'OAP en matière d'environnement, il est important de considérer la manière dont ces OAP sont construites. Ici, les « labos du PLUi » évoqués précédemment ont joué un rôle essentiel : des cartographies de la trame verte et bleue ont été utilisées pour échanger, discuter, et voir comment l'appliquer concrètement dans les projets opérationnels. Un travail similaire a été mené sur l'OAP thématique dédiée aux enjeux énergie-climat pour laquelle les « labos » ont permis de partager différentes cartes (potentiel so-

laire, réseaux de chaleur existants...) et également de poser les jalons d'une analyse des incidences des OAP sur l'environnement.

Enfin, les OAP « sectorielles » sont soit héritées des PLU, soit créées à l'occasion du PLUi. L'exemple du projet intercommunal du Pont de Bondy est présenté. Là aussi, le rôle des « labos », entre élus et techniciens, est important à souligner pour affiner, détailler et préciser le contenu. Ces moments d'échanges ont notamment permis de créer des secteurs où il est prévu de créer ou de maintenir a minima 50 % de pleine terre pour garantir une présence de nature en ville importante. Cela permet d'intégrer des projets relatifs à la trame verte et bleue (création d'une forêt linéaire le long de l'autoroute A3, végétalisation des talus de voies ferrées ou des carrés verts, maillage de cœurs d'îlots végétalisés...).

L'évaluation environnementale, entre pilotage du projet et intégration des enjeux

« Si la question des impacts n'est pas prise au préalable et avant la discussion, il est beaucoup plus difficile de vouloir créer, par exemple, de nouveaux espaces verts, si un plan d'OAP est déjà ficelé avec tous les projets déjà envisagés. Nous avons donc décidé de prendre à revers et d'arriver avec tous les arguments liés aux questions d'évaluation environnementale, en préalable de chaque « labo », de chaque réunion » explique Amandine Vidal. Ainsi, la méthode d'élaboration, et la conduite du projet de PLUi sont des facteurs importants pour intégrer l'évaluation environnementale non seulement sur le fond (enjeux environnementaux)

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation du PLUi, la traduction opérationnelle des ambitions politiques et un outil stratégique de négociation de la qualité des projets

Les OAP thématiques

Elles précisent, pour chaque thématique, les politiques publiques à l'échelle du territoire d'Est Ensemble.

Organisation urbaine, grands projets et temporalités

Habitat

Economie et commerces

Environnement

Mobilités

Patrimoine et Paysages

Les OAP « des grands territoires d'entraînement »

Elles précisent la stratégie de développement des territoires spécifiques à Est Ensemble et font le lien entre les OAP sectorielles.

Faubourg
Plaine de l'Ourcq
Parc des Hauteurs

Les OAP sectorielles

Elles précisent, sur des secteurs de projet bien identifiés, l'aménagement souhaité et le programme retenu.

7
OAP sectorielles intercommunales
16
OAP sectorielles communales

Les OAP du PLUi. Source : PLUi d'Est Ensemble.

12

L'INSTITUT PARIS REGION – Synthèse du petit déjeuner décideurs-chercheurs du 24 novembre 2020

Les Orientations d'Aménagement et de Programmation « territoires », un levier pour dépasser les limites administratives internes à Est Ensemble et avec les territoires limitrophes et affirmer une stratégie transversale d'évolution de chaque partie du territoire

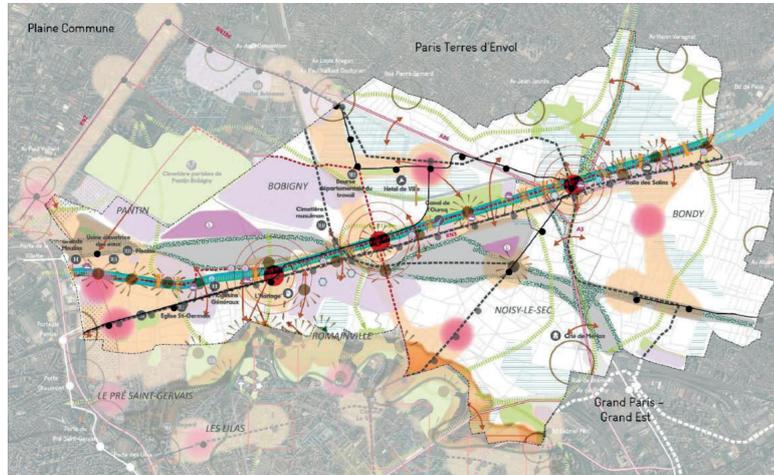
Les OAP « des grands territoires d'entraînement »

Orientation d'aménagement et de programmation :

Plaine de l'Ourcq



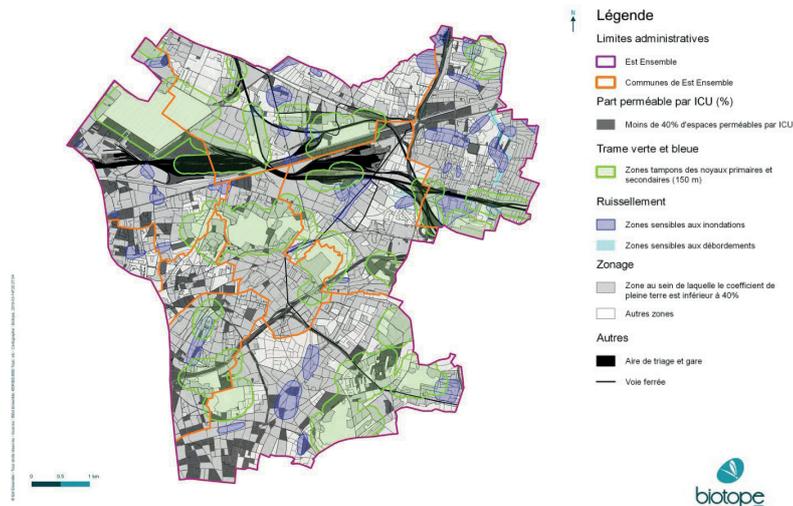
- Préserver, améliorer et valoriser les réservoirs de biodiversité majeurs ou en devenir et le patrimoine vert (Espace de nature ouvert au public)
- Maintenir et renforcer les habitats faunistiques et les continuités écologiques
- Végétaliser et gérer de manière différenciée aux abords du faisceau ferroviaire, des autoroutes et de leurs abords
- Préserver et développer/compléter l'alignement d'arbres le long de la RN3



OAP « territoires » Plaine de l'Ourcq. Source : PLUi d'Est Ensemble.

Une illustration de la démarche itérative d'évaluation environnementale relatif au rôle de la nature en ville dans l'adaptation aux effets du dérèglement climatique

Part des surfaces perméables par ICU, noyaux primaires et secondaires, ruissellement et coefficient de pleine terre :



Sources : Est Ensemble, DRIEE, BD Topo, etc. Cartographie : Biotope 2019-03-14T20:27:64

et sur la forme (processus itératif, amélioration continue). « On prépare un pack sur les questions énergie, environnement, santé et on amène ceux-ci comme support de discussion sur les thématiques environnementales. Ces sujets sont amenés de manière vulgarisés pour faire en sorte que les thématiques environnementales ne restent pas abstraites ou trop scientifiques mais qu'elles soient appropriables par tous les acteurs de l'aménagement qui participent, au sein des villes et des élus, à ces réunions » souligne Amandine Vidal.

L'apport de l'évaluation environnementale réside aussi dans sa vision transversale. Cela est illustré par l'exemple du coefficient de pleine terre. « Pour avoir un coefficient de pleine terre le plus efficace possible, il fallait que celui-ci puisse répondre à tous nos enjeux d'adaptation au changement climatique, c'est-à-dire traiter les questions de présence de nature en ville, de biodiversité, mais il faut aussi traiter des questions de gestion des eaux pluviales à la parcelle. On a aussi un enjeu de création d'îlots de fraîcheur » explique Amandine Vidal.

Il s'agissait également de prioriser la création de ce coefficient de pleine terre et de calibrer des exigences de pleine terre selon les caractéristiques locales. L'analyse des incidences possibles a finalement mis en évidence l'intérêt de couvrir tout le territoire et de fixer un minimum de 35 % d'espaces verts par terrain (dont 15 % de pleine terre minimum et 20 % de coefficient de biotope dans les zones les plus denses, ce rapport étant modifié dans les zones qui disposent déjà 40 % de pleine de terre). Le difficile suivi de ces coefficients a été soulevé lors des questions-réponses : à Est Ensemble, il s'organiserait autour de quelques projets phares et des retours d'expériences des services instructeurs.

Le dernier sujet abordé par Amandine Vidal est celui lié à la santé, et plus particulièrement la question du cumul des nuisances environnementales et l'exposition des populations à ces nuisances. En s'appuyant sur les travaux réalisés par L'Institut Paris Region⁴, l'OAP demande, là où les nuisances environnementales sont très marquées, des études plus approfondies dans le domaine de la santé lors d'opérations d'aménagement. « L'objectif est que celles-ci démontrent leur impact favorable sur la santé autant dans leur morphologie que dans la programmation. Cette identification des secteurs de cumul de nuisances est un premier pas dans notre PLUi » souligne Amandine Vidal, considérant ce travail comme un premier pas pour le PLUi sur des sujets nouveaux.

En conclusion, il est rappelé que le PLUi d'Est Ensemble n'est pas perçu comme un outil statique, bien au contraire. L'intégration de considérations environnementales nouvelles et parfois de manière poussée, rend nécessaire « un accompagnement important et nécessaire à la mise en œuvre du document », ainsi qu'une « montée en compétence nécessaire que ce soit de l'EPT Est Ensemble, des villes pour l'instruction mais aussi des opérateurs qui doivent être dans des équipes de plus en plus pluridisciplinaires pour intégrer toutes ces thématiques environnementales ». Le PLUi est confronté à un enjeu d'évaluation en continu, et plus largement, d'amélioration continue : dès son approbation, les services d'Est Ensemble sont entrés dans une logique évolutive et ce, au regard des différents projets qui peuvent avoir lieu sur le territoire. Cet exemple a permis de montrer que l'évaluation environnementale ne doit pas être considérée comme une évaluation au sens strict du terme, mais plutôt comme une manière d'élaborer le document, de tenir compte des sujets environnementaux au fur et à mesure de chaque étape. L'intégration du bureau d'études en charge de l'élaboration de l'exercice est une clé importante pour que l'évaluation environnementale s'inscrive dans le rendu final. *In fine*, l'évaluation environnementale est une construction collective, pas une obligation réglementaire qui vient sanctionner le travail.

4. Voir en ligne sur <https://www.institutparisregion.fr/nos-travaux/publications/inegalites-environnementales.html>, consulté le 8 février 2021.



L'INSTITUT PARIS REGION
EST UNE ASSOCIATION LOI DE 1901

15, RUE FALGUIÈRE - 75740 PARIS CEDEX 15 - TÉL. : 01 77 49 77 49