

VetAgro Sup

Mémoire de fin d'études d'ingénieur

***Analyse des méthodologies
d'évaluation des incidences au sein
de l'évaluation environnementale
stratégique des plans et schémas
d'aménagement***

Manon Arnaubec
Option EcoTerr
2017-2018

VetAgro Sup

Mémoire de fin d'études d'ingénieur

*Analyse des méthodologies
d'évaluation des incidences au sein
de l'évaluation environnementale
stratégique des plans et schémas
d'aménagement*

Manon Arnaubec
Option EcoTerr
2017-2018

Maitre de stage : Pelassy Marie-Paule
Tuteur pédagogique : Bonniot Mirloup Aurore

« L'étudiant conserve la qualité d'auteur ou d'inventeur au regard des dispositions du code de la propriété intellectuelle pour le contenu de son mémoire et assume l'intégralité de sa responsabilité civile, administrative et/ou pénale en cas de plagiat ou de toute autre faute administrative, civile ou pénale. Il ne saurait, en cas, seul ou avec des tiers, appeler en garantie VetAgro Sup. »

Remerciements

La réalisation de ce mémoire n'aurait pas été possible sans le concours de différentes personnes auprès desquelles je tiens à exprimer ma reconnaissance.

Je voudrais tout d'abord adresser toute ma gratitude à ma tutrice de stage Aurore Mirloup Bonniot pour sa réactivité, ses conseils avisés, ainsi que le soutien qu'elle m'a apporté et qui m'a permis d'effectuer mon stage chez MTDA.

Je souhaite aussi remercier ma maitre de stage Marie-Paule Pelassy pour m'avoir rassurée dans les moments de doute et sa naturelle bienveillance, qui ont contribué à alimenter ma démarche de réflexion.

Je voudrais exprimer ma reconnaissance envers les amis et collègues qui m'ont apporté leur support moral et intellectuel tout au long de ma démarche. Un grand merci à Mathilde, que je sais très occupée mais qui a pris le temps de répondre à mon questionnaire.

Table des matières

| | |
|---|-----------|
| Introduction | 1 |
| I/ Eléments de contexte | 1 |
| A. Le contexte réglementaire | 1 |
| B. Le contexte environnemental et social | 2 |
| 1) Le durcissement des conflits d'aménagement | 2 |
| 2) Une solution plébiscitée : la démocratie participative et concertation | 4 |
| 3) La participation du public dans le cadre de l'évaluation environnementale | 5 |
| 4) La méthodologie des évaluations environnementales en question | 7 |
| C. Difficultés observées | 8 |
| 1) Des bureaux d'étude qui doivent s'adapter à la concurrence : des études rapides pour des prix bas | 8 |
| 2) Des thématiques et enjeux très variés | 8 |
| 3) Des territoires d'étude plus grands suite à la fusion des régions et un approfondissement variable de l'évaluation | 9 |
| 4) Des nouveaux plans qui nécessitent de l'innovation en raison de leur caractère évolutif | 10 |
| 5) La difficulté de fournir des résultats quantitatifs | 10 |
| D. Conclusion | 11 |
| II/ Méthodologie | 11 |
| A. Cadrage : choix des plans/programmes/schémas à analyser | 11 |
| 1) Un exercice courant et complexe au sein de l'agence : l'évaluation environnementale du PLUi | 11 |
| 2) Un nouveau champ de compétence : les schémas régionaux | 12 |
| B. Description de la démarche d'analyse des PLUi | 14 |
| 1) Analyse critique de plusieurs évaluations environnementales d'après le Guide de la collection « Référence » du Commissariat Général au Développement Durable | 14 |
| 2) Comparaison avec un schéma d'ampleur régionale : le Schéma Régional des carrières | 14 |
| III/ Résultats et discussions | 15 |
| A. Analyse de la méthodologie d'élaboration du rapport environnemental d'après les critères du Guide sur l'Evaluation Environnementale des Documents d'Urbanisme | 15 |
| 1) La hiérarchisation des enjeux issus de l'EIE | 16 |
| 2) La territorialisation des enjeux : détermination du niveau d'enjeu des zones urbanisables | 17 |
| 3) L'analyse des incidences au sens strict | 19 |
| 4) L'optimisation du document par des préconisations supplémentaires | 25 |
| 5) L'analyse des incidences cumulées | 25 |
| 6) La présentation du processus d'itérativité | 27 |
| B. Analyse des méthodologies d'évaluation des incidences de trois SDC | 30 |
| 1) La détermination du niveau d'enjeu sur la carte du territoire | 30 |
| 2) La parti relative à l'analyse des effets notables | 31 |
| 3) La parti relative à la justification des choix | 33 |
| C. Analyse de la concertation | 36 |
| 1) Dans le cadre des PLUi | 36 |
| 1) Dans le cadre d'un schéma régional : le SRC AuRA | 38 |
| Conclusion | 39 |

Table des figures

| | |
|--|----|
| <i>Figure 1 : Les principales évolutions de la démocratie participative en France (modifié)</i> | 4 |
| <i>Figure 2 : Les différentes échelles de la participation</i> | 5 |
| <i>Figure 3 : Pondération utilisée dans la hiérarchisation des enjeux du PLUi de Toulouse Métropole</i> | 17 |
| <i>Figure 4 : Extrait de la hiérarchisation des enjeux issus de l'EIE du PLUi de la CC de la Vallée d'Auge</i> | 17 |
| <i>Figure 5 : Tableau d'évaluation de la prise en compte des enjeux issus de l'Etat initial de l'environnement par le PADD</i> | 20 |
| <i>Figure 6 : Analyse de la prise en compte des enjeux issus de l'EIE dans le PADD du PLUi-H de Toulouse Métropole</i> | 20 |
| <i>Figure 7 : Pondération des incidences de l'orientation n° 1 du PADD du PLUi de Limagne d'Ennezat</i> | 21 |
| <i>Figure 8 : Comparaison de la matrice d'incidence du guide et de son application dans l'EE du PLUi de la CCLE</i> | 22 |
| <i>Figure 9 : Méthodologie de l'évaluation des incidences du PLUi de la CA de la Vallée d'Auge</i> | 22 |
| <i>Figure 10 : Extrait de l'évaluation des incidences du PADD du PLUi de la CA de Vallée d'Auge</i> | 23 |
| <i>Figure 11 : Synthèse de l'évaluation des incidences du PLUi de l'Albigeois</i> | 23 |
| <i>Figure 12 : Prise en compte des incidences cumulées par une matrice</i> | 25 |
| <i>Figure 13 : Bilan thématique des incidences cumulées du PADD du PLUi de CCLE</i> | 26 |
| <i>Figure 14 : Décision de classement d'une zone ouverte à l'urbanisation de Toulouse Métropole</i> | 27 |
| <i>Figure 15 : Illustration du processus itératif de l'évaluation environnementale</i> | 28 |
| <i>Figure 16 : Présentation de la démarche itérative d'évaluation environnementale du PLUi de Grand Chalonnais</i> | 29 |
| <i>Figure 17 : Matrice de détermination de la sensibilité environnementale du SDC du Puy de Dôme</i> | 31 |
| <i>Figure 18 : Synthèse de l'analyse des incidences du SDC du Cher</i> | 32 |
| <i>Figure 19 : Synthèse des incidences du SDC de l'Ariège</i> | 33 |
| <i>Figure 20 : Synthèse des impacts du SDC du Puy de Dôme</i> | 33 |
| <i>Figure 21 : Extrait du tableau récapitulatif de la prise en compte des mesures ERC proposées par le bureau d'étude pour intégration dans le SDC Puy de Dôme</i> | 35 |
| <i>Figure 22 : Concertation mise en place lors de l'élaboration du PLUi Grand Chalonnais</i> | 37 |

Table des tableaux

| | |
|---|----|
| <i>Tableau 1 : Caractéristiques des territoires des PLUi étudiés et de leur évaluation environnementale</i> | 15 |
|---|----|

Table des annexes

| | |
|---|----|
| <i>Annexe 1 : Le contenu du rapport environnemental des plans et programmes d'après la réglementation française</i> | 41 |
| <i>Annexe 2 : Le contenu du rapport de présentation du PLUi au titre de l'évaluation environnementale</i> | 43 |
| <i>Annexe 3 : Structure des rapports de présentation des PLUi analysés</i> | 44 |
| <i>Annexe 4 : Critères de détermination du niveau de sensibilité des OAP du PLUi de Grand Chalonnais</i> | 50 |
| <i>Annexe 5 : Critères de détermination du niveau d'enjeu paysager des zones de développement potentiel du PLUi-H de Toulouse Métropole</i> | 51 |
| <i>Annexe 6 : Réponses du chargé d'étude à propos de l'évaluation des incidences du PADD de Limagne d'Ennezat</i> | 52 |
| <i>Annexe 7 : Analyse des incidences d'une OAP du PLUi-H de Toulouse Métropole</i> | 55 |
| <i>Annexe 8 : Analyse des incidences d'une OAP du PLUi-H de Toulouse Métropole</i> | 56 |
| <i>Annexe 9 : Fiche scénaristique utilisée dans le cadre de la détermination du PADD de Vallée d'Auge</i> | 58 |

Liste des acronymes :

AE : Autorité environnementale

AuRA : Auvergne Rhône-Alpes

CGDD : Commissariat Général au Développement Durable

CNDP : Commission Nationale du Débat Public

EE : Evaluation environnementale

EES : Evaluation environnementale stratégique

EIE : Etat Initial de l'Environnement

EIPPE : Directive relative à l'évaluation des incidences des plans et programmes sur l'environnement

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

ERC : Mesures permettant d'éviter, réduire et compenser

GEEDU : Guide de l'Evaluation Environnementale des Documents d'Urbanisme

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PLUi : Plan Local d'Urbanisme Intercommunal

PREES : Préconisations relatives à l'évaluation environnementale stratégique - Note méthodologique (hors documents d'urbanisme)

SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

SDC : Schéma Départemental des Carrières

SRC : Schéma Régional des Carrières

SRU : Loi Solidarité renouvellement Urbain

Introduction

Dans le cadre de mon stage de fin d'étude réalisé au sein du bureau d'étude en environnement MTDA, il m'a été demandé une réflexion sur les méthodologies d'évaluation des incidences de l'Evaluation Environnementale Stratégique (EES) des plans/schémas/programmes. Ce travail devait servir à la seconde partie de la mission de stage, qui consistait en l'appui à l'élaboration de l'EES de deux Schémas Régionaux des Carrières (SRC) : celui de Centre Val de Loire et celui d'Auvergne Rhône-Alpes (AuRA). Le traitement de ce type de schéma présente des enjeux économiques importants dans l'agence, or celle-ci est plus habituée à l'évaluation de documents d'urbanisme, dont le périmètre est beaucoup plus restreint. Adapter la méthode est nécessaire, car en vertu de l'article R. 122-20 « L'évaluation environnementale est proportionnée à l'importance du plan, schéma, programme et autre document de planification, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée. » (Annexe 1). C'est pourquoi la réflexion sur les méthodologies doit contribuer à définir une démarche opérationnelle et adaptée d'évaluation de leurs incidences sur l'environnement, qui soit efficace et reproductible.

Bien que l'évaluation des effets notables ne constitue qu'une partie de l'évaluation environnementale, de sa réalisation dépend la modification du plan au profit de dispositions plus vertueuses pour l'environnement, la mise en place de mesures éviter/réduire/compenser (ERC) adaptées, et la justification des choix opérés, pour une meilleure acceptation. Nous partons donc du postulat suivant : une méthodologie d'évaluation des incidences qualitative et correctement menée permet de répondre aux trois objectifs de l'évaluation environnementale :

- aboutir au plan le moins dommageable pour l'environnement
- favoriser son acceptabilité sociale
- renforcer sa sécurité juridique.

Notre travail consistera à évaluer sous un regard critique les méthodologies d'évaluation des incidences à l'œuvre, en analysant plusieurs rapports environnementaux de deux documents de planification, dont les enjeux et l'échelle d'application couvrent des réalités différentes : le plan local d'urbanisme et le schéma des carrières. Sur cette base, nous formulerons des préconisations, et les quelques exemples étudiés nous permettront de mettre en avant les limites inhérentes aux deux phases que comporte l'évaluation environnementale : la rédaction du rapport environnemental et l'accompagnement à l'élaboration du plan. Le nombre réduit d'échantillons ne nous permettra pas de formuler des conclusions à valeur statistique, mais il permettra mettre en avant des points de vigilances. Nous ne traiterons pas de l'évaluation environnementale des projets qui implique elle aussi l'élaboration d'un rapport d'évaluation des incidences, nommé « étude d'impact ».

I/ Eléments de contexte

Nous allons voir dans cette première partie les enjeux inhérents à une prise de recul sur la méthodologie de l'évaluation des incidences des plans et programmes.

A. Le contexte réglementaire

La réalisation d'une Evaluation Environnementale (EE) pour un plan/schéma/programme résulte de la transcription en droit français de la directive 2001/42/CE relative à l'Evaluation des Incidences de certains Plans et Programmes sur l'Environnement (EIPPE) par l'Ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004. Adoptée le 27 juin 2001, la directive pose le

principe que tous les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, et qui fixent le cadre de décisions ultérieures d'autorisation d'aménagements et d'ouvrages, doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale préalable à leur adoption. L'article R. 122-17 du Code de l'Environnement dresse la liste des plans/schémas/programmes soumis à EE systématique et ceux soumis à l'examen au cas par cas de l'Autorité Environnementale (AE).

Dans le cas des documents d'urbanisme, la directive EIPPE est venue renforcer la **loi Solidarité et Renouveau Urbains (SRU)** du 13 décembre 2000 qui a permis la création des documents d'urbanisme Schéma de cohérence territoriale (SCoT) et Plans Locaux d'Urbanisme communaux et intercommunaux (PLU(i)). La loi SRU posait les bases de leur évaluation au regard de l'environnement. En aval de la directive EIPPE, **les lois Grenelles et notamment la loi Grenelle II de l'environnement du 12 juillet 2010**, introduit des évolutions importantes dans le code de l'urbanisme, notamment en ce qui concerne les SCoT et les PLU, et leur impose des objectifs explicites tels que la lutte contre le changement climatique ou la restauration des continuités écologiques. Elle modifie à cet effet leur évaluation environnementale par le décret du 23 août 2012 relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, aujourd'hui abrogé, et le décret du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement.

Récemment, a été mise en place la réforme de l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, portée par l'ordonnance 2016-1058 du 3 août 2016, prise sur habilitation donnée par la Loi « Macron » du 6 août 2015, et appuyée par le décret 2016-1110 du 11 août 2016. L'un des changements concerne la création d'une procédure « commune » et « coordonnée » d'évaluation environnementale pour les plans, programmes et projets. Elle a pour finalité de permettre la coordination des évaluations environnementales afin d'éviter leur répétition, pour qu'elles soient moins coûteuses et que leurs délais soient allégés. Le rapport environnemental devient également « rapport sur les incidences environnementales ».

La procédure de l'évaluation a aussi été récemment modifiée par l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, confère de nouveaux droits au public, notamment le droit d'accéder aux informations pertinentes permettant sa participation effective, le droit de demander la mise en œuvre d'une procédure de participation, le droit de disposer de délais raisonnables pour formuler les observations des propositions etc... La concertation sur les « plans, programmes et projets » est renforcée en amont, à un stade précoce de leur élaboration. Le texte prévoit également une réforme de l'enquête publique, celle-ci étant modernisée par sa dématérialisation et son accessibilité en ligne imposée. Le public doit également pouvoir faire parvenir ses observations par voie électronique.

B. Le contexte environnemental et social

1) Le durcissement des conflits d'aménagement

Le territoire français a à plusieurs reprises été marqué par différents épisodes de lutte contre des projets d'aménagement, donnant lieu à un bras-de-fer entre l'Etat et un groupe de contestation soudé et organisé. Pour ne citer qu'eux : l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes ; le barrage de Sivens ; le Center Parcs de Roybon ; le centre d'enfouissement de Bure...

On appelle de tels conflits environnementaux des **conflits d'aménagement** ; le conflit porte non pas sur un équipement ou une activité existante qui induit des pollutions, des nuisances

et/ou des risques¹ qui correspond au terme conflit d'environnement, et n'est ni le fruit d'une concurrence autour d'un espace ou d'une ressource auquel on préfère le terme de conflit d'usage². Il porte d'après l'analyse d'Arnaud Lecourt sur le processus de décision qui accompagne l'élaboration et la réalisation du projet³. Autre fait mise en avant par le chercheur, le tissu associatif oeuvrant pour l'environnement et le cadre de vie, présent dans tous les conflits environnementaux, se distingue dans le cas des conflits d'aménagement par la forme particulière qu'il prend. Ainsi, les associations impliquées se distinguent par l'intérêt défendu, de type *nimby* (*Not in my Backyard*), par opposition à un intérêt de type ponctuel, focalisé, diversifié ou pluri-dimensionnel⁴. D'autres critères ont été identifiés⁵ et se rapportent à l'inscription dans le tissu associatif, souvent dense et peu structuré ; l'échelle de l'aire d'action, souvent très localisée ; la durée de vie, souvent faible qui ne dure que pendant les années de mobilisation dans la plupart des cas ; et le niveau d'engagement, qui relève d'après Jacques Ion d'un engagement distancié, composé d'individus déliés de leurs appartenances, valorisant des ressources personnelles sur des objectifs limités pour une durée déterminée, privilégiant l'action directe et l'efficacité immédiate⁶.

Les conflits d'aménagement se sont à plusieurs reprises soldés par des heurts violents entre les contestataires et les forces de l'ordre, largement et durablement relayés dans la presse. On retient l'exemple du projet de barrage du Sivens dans la vallée du Tescou, non loin de Gaillac, dans le Tarn, qui représentait un investissement de 8,5 millions d'euros. Les opérations d'évacuation se sont soldées par le scénario le plus dramatique envisageable : la mort d'un militant écologique Rémi Fraysse, tué par une grenade lancée par un gendarme mobile dans la nuit du 25 au 26 octobre 2014. Autre évacuation ayant tourné au fiasco : l'opération César, la première tentative d'évacuation d'ampleur de la ZAD de Notre-Dame des Landes ayant mobilisé 1200 CRS et gardes mobiles appuyés par deux hélicoptères le 16 octobre 2012. Elle se soldera par un échec, et les images de violence diffusées auront permis d'attirer au moins temporairement semble-t-il la sympathie nationale envers les militants résistants : ce sont ainsi 40 000 personnes d'après l'association de riverains ACIPA qui se sont rassemblées le 17 novembre 2012, lors d'une manifestation de « réoccupation ». Dans une lettre ouverte au président de la République, l'ancien directeur à la Caisse des Dépôts et Consignations, s'alarmait des conséquences politiques de l'obstination du pouvoir. La ministre de l'Égalité des territoires et du Logement rompait la solidarité gouvernementale en évoquant « un désaccord, ancien et acté » sur ce dossier avec le Premier ministre Jean-Marc Ayrault, principal soutien de l'aéroport. L'Etat serait tombé dans le piège des zadistes : une occupation implique l'évacuation, or cette dernière produit des images montrant des manifestants acculés face aux forces de l'ordre puissantes et armées, ce qui renverse le rapport de force⁷.

Si de tels événements peuvent avoir pour conséquence d'ébranler momentanément l'autorité de l'exécutif, ils se soldent également par un coût faramineux : ainsi, les opérations de démantèlement de la ZAD orchestrées début avril 2018 suite à la trêve hivernale et la décision du gouvernement d'abandonner le projet auraient coûté 300 000 euros par jour⁸. Le dédommagement versé à Vinci n'a pas été divulgué pour l'instant, selon l'Atelier citoyen de Nantes-Atlantique, opposé au projet, l'indemnisation irait de 150 millions à 250 millions d'euros. Pour la chambre de commerce et d'industrie de Nantes - Saint-Nazaire, soutien de l'aéroport, la somme serait plus proche des 350 millions d'euros⁹. Pour le président LR de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Eric Woerth, la perte pour les finances publiques totale, qui comprend le réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique, se chiffrerait entre 200 et 600 millions d'euros, des prévisions qui sont toutefois à nuancer sachant que ses données proviennent du syndicat mixte aéro-portuaire (SMA), pro-aéroport¹⁰.

Les ZAD, dont la principale caractéristique est l'occupation permanente du site du projet, ne sont qu'une petite dizaine à avoir vu le jour en France entre 2008 et 2016. Cependant, on peut se demander si elles resteront un phénomène limité ou si elles annoncent un durcissement général de la contestation environnementale, de nature à inquiéter les porteurs de projets et les maitrises d'ouvrage¹¹.

2) Une solution plébiscitée : la démocratie participative

La démocratie participative s'oppose à la démocratie directe et la démocratie représentative, ainsi, comme l'explique Dominique Bourg :

« Si l'on entend par démocratie l'institution et l'organisation de l'influence que les citoyens exercent sur la prise de décision publique, il convient alors de distinguer les trois modalités suivantes d'exercice du pouvoir démocratique : les démocraties élective, participative et directe. La démocratie élective permet aux citoyens de choisir ceux qui exerceront en leur nom le pouvoir de décision ; la démocratie participative ne permet pas à tous de participer à la décision, mais permet à un nombre limité de citoyens d'éclairer en amont la décision des élus sur un sujet particulier, alors que le mandat qui leur a été confié et la responsabilité qui leur a été accordée sont généraux ; enfin, la démocratie directe permet au plus grand nombre de décider de façon ultime »¹²

On assisterait depuis plusieurs dizaines d'années en France au retour d'un courant d'idées et d'actions militant pour une participation accrue des citoyens ordinaires à la décision politique dans le cadre du gouvernement représentatif. La participation citoyenne s'exprime aujourd'hui à travers diverses procédures : débat public, états généraux, enquêtes publiques, conseils de quartier... Les notions de « débat citoyen », de « participation », de « consultation » sont aujourd'hui valorisées sur la scène politique¹³. La plus ancienne forme de démocratie participative remonte en France à la fin des années 1960, avec les luttes urbaines et la création des Groupes d'Action Municipaux qui ambitionnent de peser politiquement sur les choix des municipalités. Les différentes lois ayant formalisé l'action participative en France ces dernières années sont reprises dans la frise chronologique de la figure 1.

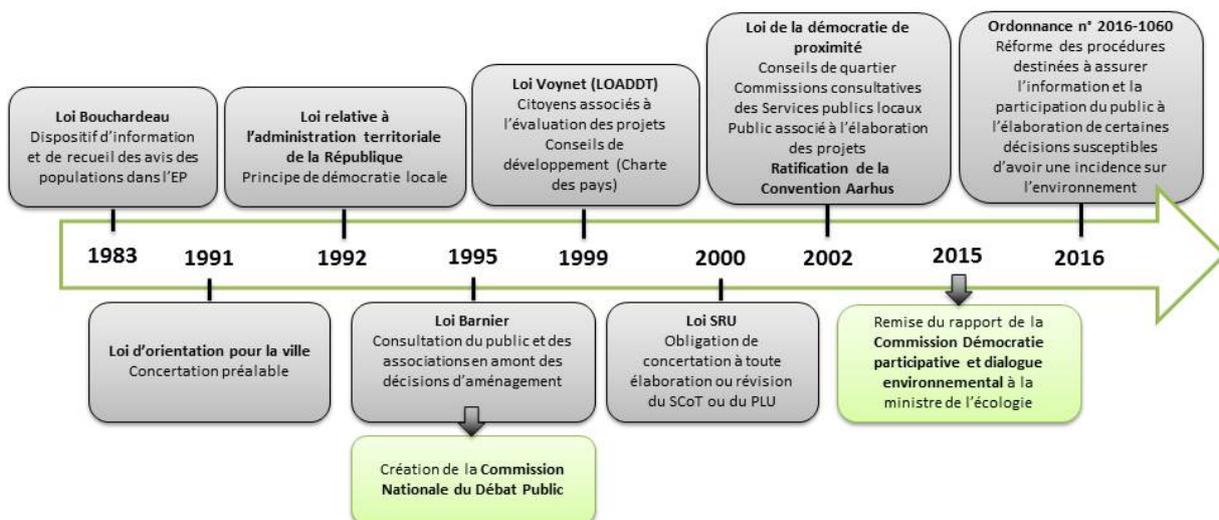


Figure 1 : Les principales évolutions de la démocratie participative en France (modifié)¹⁴

Les conflits environnementaux ont à plusieurs reprises été ce qui a amené à repenser l'implication du point de vue citoyen dans les stratégies d'aménagement, la stratégie étant d'obtenir ce qu'on appelle l'acceptabilité sociale. Les efforts entrepris depuis la Loi Barnier avaient ainsi pour vocation de les contenir et d'éviter les tensions engendrées dans la société civile. Suite au drame du barrage du Sivens, une commission a été mise sur pied fin 2014, présidée par le Sénateur Alain Richard, contenant des recommandations à l'intention du Conseil national de la transition écologique et devant alimenter la discussion interministérielle¹⁵.

3) La participation du public dans le cadre de l'évaluation environnementale

Mais comment la démocratie participative s'incarne-t-elle aujourd'hui dans l'élaboration des plans/schémas/programmes et dans leur évaluation environnementale ? Lorsque les communes réalisent des aménagements, des ouvrages ou des travaux, qui, en raison de leur nature, sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement, ces opérations sont soumises à l'enquête publique. Les plans, schémas, programmes et autres documents de planification soumis à une évaluation environnementale en application des articles L. 122-4 à L. 122-11 du code de l'environnement, ou des articles L. 121-10 à L. 121-15 du code de l'urbanisme se trouvent donc dans ce cas de figure. Le dispositif a un objet double : assurer l'information et la participation du public et recueillir l'avis du public sur les opérations, afin de permettre à l'établissement public de disposer des éléments nécessaires à son information. La principale limite de ce dispositif est qu'il intervient en aval de l'élaboration du projet. Etant donné l'engagement des tiers, il sera très difficile d'obtenir une modification du projet dans son essence. L'enquête publique relève ainsi uniquement de la consultation d'après la hiérarchisation de la mise en œuvre de la participation du publique proposée par Jodelle Zetlaoui-léger¹⁶ et schématisée dans la figure 2, puisque le projet est arrêté et seules des modifications mineures pourront être intégrées suite aux différentes remarques.

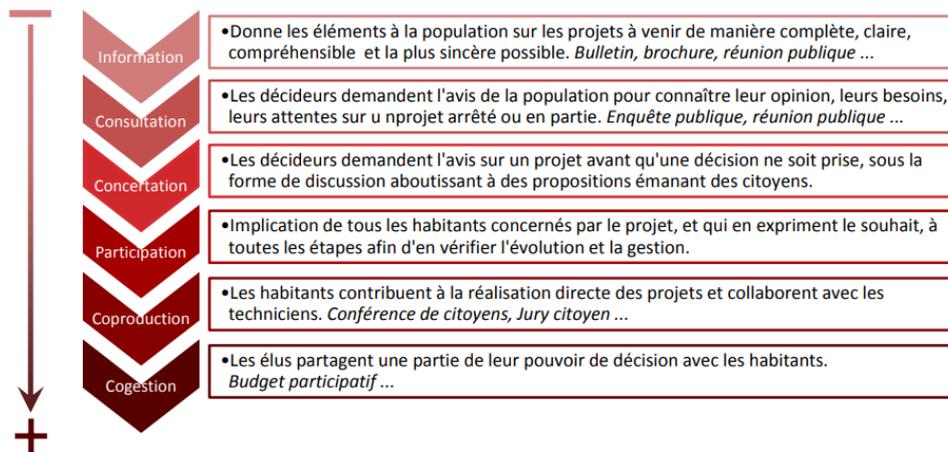


Figure 2 : Les différentes échelles de la participation¹⁷

Cette confusion entre la concertation et la consultation annihilerait complètement les bénéfices de la participation du public en tant que facilitateur de conflit. Des actions de sensibilisation en amont sont nécessaires pour que les acteurs impliqués dans les démarches de concertation partagent une culture commune. Elles sont destinées à permettre au plus grand nombre d'usagers d'appréhender les enjeux liés au projet à différentes échelles territoriales et selon différents critères (fonctionnels, spatiaux, sociaux, économiques...)¹⁸.

Comme nous l'avons expliqué précédemment, l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 a tenté de répondre à ces problématiques. Plus concrètement, la démocratie participative intervient dans l'élaboration des plans/schémas/programmes en amont de l'enquête publique de la façon suivante¹⁹ :

- **Le débat public** : La procédure du débat public est placée sous l'autorité de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP), autorité administrative indépendante, qui constitue une commission particulière pour chaque débat. Elle a été introduite par la loi Barnier du 2 février 1995. Outre les très grands projets, certains plans et programmes de niveau national y sont directement soumis depuis le 3 août, conformément à l'article L. 121-8 du Code de l'environnement. Le bilan du débat public est établi par la CNDP et joint au dossier de participation aval. Il n'a trait qu'au déroulement de la procédure. Il est également possible d'organiser un débat public relatif à un projet portant réforme d'une politique publique (article L. 121-10 du code de l'environnement). La saisine de la commission nationale du débat public dans tel cas peut émaner du Gouvernement et, depuis la réforme du 3 août 2016, de soixante députés ou soixante sénateurs ainsi que de 500 000 ressortissants de l'Union européenne majeurs résidant en France.
- **La concertation** :
 - **Cas des PLU(i) et SCoT** (cf. Code de l'Urbanisme): La délibération prescrivant le document d'urbanisme contient les modalités de la concertation, obligatoire pendant toute la durée de l'élaboration du projet (article L103-2 CU). Un bilan de la concertation est réalisé à l'arrêt du projet, donc avant le recueil des avis des personnes publiques associées (dont le Préfet), de l'autorité environnementale et des différentes commissions, et avant soumission à l'enquête publique.
 - **Cas des autres plans/schémas/programmes** (cf. Code de l'Environnement) : La concertation préalable concerne les plans et programmes pour lesquels la CNDP a exigé sa mise en œuvre, mais elle peut aussi concerner les plans et programmes (sauf exceptions) soumis à évaluation environnementale et ne faisant pas l'objet d'une saisine de CNDP (article L121-15-1). Les conditions sont définies à l'article L121-16.

Dans le cas où elle n'est pas requise par la CNDP, la concertation préalable a lieu à l'initiative de la personne publique responsable du plan ou programme ; de l'autorité compétente pour l'autorisation du plan ou programme dans un délai de deux mois, ou du public qui dispose d'un droit d'initiative (article L121-17-1). **Le droit d'initiative** exercé auprès du représentant de l'Etat peut venir de : un nombre de ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant dans le périmètre de la déclaration d'intention égal à 20 % de la population recensée dans les communes du même périmètre, ou à 10 % de la population recensée dans le ou les départements, dans la ou les régions où se trouve tout ou partie du territoire mentionné dans la déclaration d'intention ; un conseil régional, départemental ou municipal ou l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale dont le territoire est compris en tout ou partie dans celui défini dans la déclaration d'intention ; une association agréée au niveau national, ou deux associations ou une fédération d'associations agréée(s) dans le cadre de la région ou du département dont le territoire est compris en tout ou partie dans celui défini dans la déclaration d'intention (pour

les plans et programmes, la déclaration d'intention correspond à la publication de l'acte prescrivant leur élaboration).

Ainsi, le droit à l'initiative de la concertation préalable répond à des conditions relativement exigeantes dans le cas des plans/schémas/programmes du code de l'environnement. Lors de la publication du rapport de la Commission Richard, le droit d'initiative du public avait été salué par les associations. Matthieu Orphelin, porte-parole de la Fondation Nicolas Hulot à l'époque, avait néanmoins pointé du doigt le seuil à partir duquel l'initiative est recevable « *100 fois trop élevé compte tenu de la capacité des gens à se mobiliser aujourd'hui !* »¹⁵. Cette remarque est d'autant plus vraie dans le cas des plans/schémas/programmes, dont les incidences potentielles sur le cadre de vie seront sûrement moins perceptibles pour les habitants du périmètre concerné. Dans le cas des documents d'urbanisme, on est en droit de se demander si l'échange a véritablement lieu, sachant qu'une certaine liberté est laissée à la maîtrise d'ouvrage (l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) ou la commune). Si des guides existent, reste à savoir si leurs méthodes sont mises en œuvre²⁰. Les modalités de la concertation, excepté sa durée, ne sont pas plus précisées dans le cas d'une concertation préalable. Le fait qu'elle soit sous l'égide d'un garant désigné parmi la Liste Nationale des Garants de la CNDP garantit cependant un encadrement et un bilan de la concertation aussi impartial que possible.

4) La méthodologie des évaluations environnementales en question

D'après Philippe Subra, l'observation du durcissement des conflits environnementaux avant la réforme du 3 août serait le résultat des processus de concertation qui s'essouffent et le sentiment d'une régression environnementale de la part des militants écologistes¹¹. Les facteurs sont sans aucun doute multiples, on peut supposer qu'un troisième serait le manque de confiance suscité par l'évaluation environnementale, à l'origine d'une contestation de sa validité. Ce manque de confiance viendrait du manque de transparence du rapport environnemental et de la démarche menée. La solution résiderait alors dans une méthodologie innovante de l'évaluation des incidences. Ce défaut viendrait d'un modèle de planification rationnelle, s'appuyant sur le postulat de l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des modes de gestion politique par la connaissance scientifique en tant qu'outil « apolitique ». Ce modèle sépare ainsi les décideurs et les experts, porteurs du savoir technique et scientifique, du public irrationnel et ignorant²¹. Pourtant, selon Limoges et al, il demeure inéluctablement au sein des démarches planificatrices des zones d'incertitude soumises à débat et interprétation. Les systèmes de valeur et les intérêts portés par les participants à une controverse publique sont de plus multiples et complexes, il serait alors illusoire de tenter d'explicitier un véritable enjeu prévalant sur le reste, déterminable par les experts²². Partant de ce constat, il ne s'agirait donc plus de rechercher l'optimum, mais l'acceptation. La structuration de la démarche d'évaluation par enjeu et l'application de méthodes d'aide multicritère à la décision dans un contexte multi-acteurs dans le cadre des premières phases de l'évaluation environnementale seraient des pistes de solution. Bien que les travaux menés par Coté et Waaub portent sur l'étude d'impact de projet, il a été observé en France des problématiques semblables avec l'évaluation environnementale des plans et programmes. En effet, un retour critique portant sur la démarche d'évaluation environnementale des chartes des Parcs Naturels Régionaux, issu du rapport annuel 2017 de l'Autorité Environnementale, souligne « la nécessité de mieux hiérarchiser certains enjeux et certaines ambitions »²³, un angle d'approche justement argumenté par Coté et Waaub. La qualité du rapport environnemental a également été évaluée comme non satisfaisante dans plusieurs études de recherche menées au Royaume-Uni et en Italie^{24,25,26,27,28}.

Mais peut-on aller encore plus en amont de l'évaluation environnementale du projet ? On peut supposer que la création d'une culture commune du territoire, par un état initial de l'environnement intégrant le système de valeurs des habitants (ou du moins d'une sélection stratégique d'acteurs du territoire) du périmètre du plan ou programme encadrant les fameux projets soumis à controverse lors de son élaboration (Schéma Régional des Carrières, Contrat Plan Etat-Région, Plan Régional d'Elimination des Déchets dangereux...) peut, à terme, faciliter les conflits environnementaux, tout en renforçant la sécurité juridique des projets encadrés (cas du barrage de Fourrogue dans le Tarn privé de sa déclaration d'utilité publique par la justice et rendu illégal en 2001) et du plan.

Bien que les conflits liés aux PLU(i) suscitent moins l'attention des médias, car moins spectaculaires, il arrive qu'ils se retrouvent dans des impasses. Le cas du PLU de Fos-sur-mer, bloqué depuis plus d'un an pour cause de différend avec l'Autorité Environnementale, est un exemple. L'analyse de la concertation entre les différents acteurs du territoire dans le cadre de l'évaluation environnementale, nous semble donc une approche pertinente pour analyser les méthodologies d'évaluation des incidences, et de surcroît un critère de l'efficacité de celle-ci.

C. Difficultés observées

1) Des bureaux d'étude qui doivent s'adapter à la concurrence : des études rapides pour des prix bas

L'évaluation des incidences doit concilier avec la logique concurrentielle des bureaux d'étude. La maîtrise d'ouvrage (le maire de la commune, l'EPCI...), au-delà de la qualité de la méthode exposée, prend systématiquement en compte le critère du prix. Or le temps passé sur une évaluation environnementale détermine son coût, c'est pourquoi les chargés d'étude doivent la traiter rapidement, ce qui peut entrer en contradiction avec l'objectif d'une étude approfondie et de qualité. Ils doivent ainsi jongler entre plusieurs dizaines de dossiers, parfois jusqu'à 30, pour assurer la rentabilité de leur structure. Autre fait regrettable, les frais de déplacement mènent à réduire les propositions de réunion (lancement, présentation de l'évaluation aux personnes publiques associées...). Dans le cas de MTDA, le cabinet d'urbanisme en charge de l'élaboration du document d'urbanisme fait fréquemment office de porte-parole du bureau d'étude en environnement, mais comment s'assurer dans ce cas que l'intégration systématique de l'environnement à chaque étape du processus, comme cela est préconisé²⁹, est garantie ?

2) Des thématiques et enjeux très variés

Les plans/schémas/programmes portent sur des aspects variés, ce qui complique la mise en place d'une base d'évaluation commune détaillée. Cette diversité nécessite également une réappropriation des attendus de l'évaluation par le chargé d'étude. Par souci de proposer une méthodologie appropriée, le document guide écrit par le Commissariat Général au Développement durable (CGDD) en partenariat avec le Cerema, publié en mai 2015, et intitulé « Préconisations relatives à l'évaluation environnementale stratégique - Note méthodologique (hors documents d'urbanisme) » les classe ainsi en différents types :

- les plans à thématique environnementale (ex : Plan national de gestion des matières et déchets radioactifs) ;
- les plans visant au développement d'une activité (ex : Schéma régional de gestion sylvicole ; Schéma Régional des Carrières...);
- les plans visant à une stratégie d'aménagement (ex : Contrats de projets Etat-région).

Un nombre limité fait pour l'instant l'objet d'un guide dédié. On compte dans ce cas les documents d'urbanisme (*L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme – Le Guide – Collection Les références du CGDD, décembre 2011*); les Schéma Régionaux de Cohérence Ecologique (SRCE) (*Note d'appui relative à la démarche d'évaluation environnementale SRCE – DEB/CGDD, 2012*); les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) (*L'évaluation environnementale des SAGE - Ministère chargé du développement durable – Fiche thématique, mai 2012*); les Schémas régionaux Climat Air Energie (SRCAE) (*La note méthodologique sur l'évaluation environnementale stratégique des SRCAE – DGEC, novembre 2013*); les plans d'action pour le milieu marin (*La note méthodologique sur l'évaluation environnementale stratégique des Plans d'action pour le milieu marin – DGALN/DEB, janvier 2014*).

Les plans sont dans leur essence fondamentalement différents, ce qui aura une incidence sur la façon de traiter leur évaluation environnemental: dans un cas on optimise les impacts bénéfiques (plans à thématique environnementale) dans l'autre on vise à limiter les impacts négatifs (plans visant à une stratégie d'aménagement).

3) Des territoires d'étude plus grands suite à la fusion des régions et un approfondissement variable de l'évaluation

Des plans nationaux aux schémas départementaux, nous pouvons voir que l'échelle d'application des documents est également très variable. La superficie des régions en France métropolitaine varie en effet entre 84 061 km² pour la région Nouvelle-Aquitaine et 8 680 km² pour la Corse. Cela pose des questions sur le degré de précision de l'étude souhaité d'après le territoire d'application. Le Schéma régional des carrières d'AuRA sur lequel travaille actuellement l'agence MTDA couvre toute la surface régionale, soit 69 711 km². Il a été demandé par la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), maitrise d'ouvrage, une carte qui spatialise les zones à enjeux environnementaux du territoire, et hiérarchise leur niveau de sensibilité selon une gradation de couleur, la sensibilité étant la synthèse entre le niveau de contrainte et le niveau d'enjeu. Simplement pour la thématique biodiversité, analyser les enjeux (préalable indispensable à l'évaluation des incidences) reviendrait d'après les exigences de la DREAL, constamment négociées, à analyser les 181 arrêtés préfectoraux de protection de biotope, les 32 réserves naturelles nationales, les 24 réserves naturelles régionales, les 30 réserves biologiques intégrales/dirigées, les 700 espaces naturels sensibles, et les 550 sites gérés par les Conservatoires d'Espaces Naturels que compte le territoire, sans compter les chartes des 10 Parcs naturels régionaux. Ces espaces possèdent une réglementation propre à chacun, les analyser représente un travail titanesque, qui nécessite donc de faire des choix, à défaut de tout traiter, mais où placer la limite ?

Le cas du SRC Centre Val-de-Loire est un exemple illustrant l'exhaustivité variable du contenu de l'évaluation environnementale. Il a été demandé par la DREAL Centre Val-de-Loire un Etat Initial de l'Environnement (EIE) de 20 pages maximum à MTDA. Pour comparaison, à son état d'avancement actuel, l'EIE de l'évaluation environnementale du SRC AuRA compte 114 pages. La précision de l'évaluation environnementale dépend donc fortement de la demande de la maitrise d'ouvrage. Selon sa volonté, le bureau d'étude peut se retrouver complètement dépassé, ce qui nuit à son activité, ou amené à produire un rapport d'évaluation environnementale en-deçà de ce qui garantirait une prise en compte satisfaisante de l'environnement.

4) Des nouveaux plans qui nécessitent de l'innovation en raison de leur caractère évolutif

Les évolutions réglementaires ont récemment vu naître de nouveaux documents d'aménagement et de planification territoriale, qui nécessitent de revoir l'exercice de l'évaluation des incidences tel qu'il était réalisé jusqu'à présent par le bureau d'étude. La thématique, l'échelle administrative, et le niveau d'opposabilité sont autant d'éléments changeants. Ils sont en effet le reflet des enjeux et des préoccupations sociétales d'une époque, et du contexte politique. La Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (Loi NOTRe) crée ainsi par exemple un nouveau schéma de planification dont l'élaboration est confiée aux régions : le **Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET)**. Il se substitue obligatoirement aux SRCAE, SRCE, **Schéma Régional de l'Intermodalité (SRI)**, **Schéma régional des infrastructures et des transports** (dans l'attente de son éventuelle élaboration), et le **Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets (PRPGD)**. Ces schémas seront intégrés au moment de leur révision, ou au plus tard en août 2018, selon des modalités définies³⁰. Le PRPGD, auparavant à l'échelle départementale, intervient également dans le cadre du renforcement des compétences régionales par la loi NOTRe. Un nouveau schéma, actuellement à un stade de finalisation plus ou moins avancé dans chacune des régions de France, est aussi le **Schéma Régional de Biomasse (SRB)**, prévu par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 de Transition énergétique pour la croissance verte, et codifié à l'article L. 222-3-1 du Code de l'environnement. Il définit les objectifs de développement de l'énergie renouvelable issue de la biomasse. Le **Programme régional de la Forêt et du Bois**, issu de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt est un autre exemple. Il devra décliner le programme d'ici le 9 février 2019³¹.

5) La difficulté de fournir des résultats quantitatifs

D'après l'article L122-1 du Code de l'Environnement, on entend par projet « la réalisation de travaux de construction, d'installations ou d'ouvrages, ou d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol ». L'étude d'impact des projets remonte bien avant celle des plans/schémas/programmes, puisqu'elle découle du décret n°77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature. On peut supposer qu'étant donné que la nature et les caractéristiques connues du projet, il sera plus aisé de prédire ses incidences et de les évaluer, voire de les modéliser, car en effet, comme l'explique Tillal Eldabi (2002) : « a simulation modelling process is mainly based on feeding quantitative data into a model to produce quantitative results in a structured sequential process ».

En prévision de cette difficulté, la Circulaire du 12/04/06 relative à l'évaluation de certains plans, schémas, programmes et autres documents de planification ayant une incidence notable sur l'environnement, déclare que « les informations contenues dans le rapport environnemental (et en particulier l'évaluation des incidences sur l'environnement et la présentation des mesures pour les éviter, les réduire ou les compenser) sont adaptées au contenu et au **degré de précision du plan ou du document** » et rappelle aussi que « le rapport environnemental n'est pas la description des incidences sur l'environnement de chacun des projets encadrés par le plan ou le document ». Pour pallier aux plans/schémas/programmes dépourvus d'actions concrètes, le guide dédié à l'EES

(Préconisations relatives à l'évaluation environnementale stratégique - Note méthodologique (hors documents d'urbanisme) avance qu'un exercice de traduction des orientations en « mesures envisageables » permettrait de préciser les « incidences potentielles » de ces orientations et ainsi d'identifier des points de vigilance pour les étapes ultérieures³². Le Guide dédié à l'EE des documents d'urbanisme (Guide sur l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme) emploie le terme de « risque d'incidence », admettant qu'« il est souvent plus difficile de préciser les impacts ou incidences en résultant, et a fortiori de les quantifier, plus particulièrement dans le cas des SCOT, lorsque les orientations ne sont pas localisées précisément et qu'on ne peut donc pas les croiser avec la sensibilité du territoire »³³. Tous ces éléments d'incertitude rendent d'autant plus délicat l'exercice de l'évaluation environnementale et limitent ses chances de parvenir à un consensus auprès du public.

Le degré de précision serait donc un frein à l'évaluation quantitative des incidences, il est la raison pour laquelle l'évaluation des incidences dans le cas des plans/schémas/programmes est principalement faite à dire d'expert, et peut devenir arbitraire. L'évaluation quantitative aurait pourtant un meilleur poids argumentaire dans la prise de décision qu'une évaluation qualitative³⁴. Les outils d'aide à la décision, s'ils sont encore relativement peu nombreux dans l'évaluation des incidences liées à la biodiversité, aux continuités écologiques et à l'artificialisation du sol³⁵, abondent dans le cadre de l'étude d'impact, en particulier dans le secteur de la construction³⁶ et des infrastructures de transport³⁷.

D. Conclusion

Par ces éléments de contexte, nous avons pu soulever différentes limites de l'évaluation environnementale des plans/schémas/programmes, à la fois internes et externes. Certains auteurs pointent sa limite en tant qu'expertise, et les conflits d'aménagement insolubles tendent à montrer que des doutes subsistent sur son impartialité. La question se pose alors, **dans quelle mesure l'évaluation des incidences des plans et programmes permet-elle d'assurer la prise en compte optimale et partagée de l'environnement dans la planification territoriale ?**

II/ Méthodologie

A. Cadrage : choix des plans/programmes/schémas à analyser

1) Un exercice courant et complexe au sein de l'agence : l'évaluation environnementale du PLUi

Comme nous l'avons vu, les types de plans et programmes susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, et par conséquent soumis à l'évaluation environnementale, sont nombreux. Afin de couvrir un champ large de plans, tout en étant en accord avec le cœur de métier de l'Agence environnementale MTDA, nous avons dans un premier temps décidé d'en évaluer un qui lui est familier : le Plan Local d'Urbanisme. La directrice du Pole environnement a soulevé la difficulté de l'évaluation des incidences dans le cas des plans locaux d'urbanisme intercommunaux, où la méthode actuelle utilisée dans l'agence de Venelles, similaire à celle des PLU, peut se révéler rapidement très fastidieuse. Nous commencerons ainsi par analyser un échantillon réduit d'évaluations environnementales réalisées, afin d'évaluer les pratiques à l'œuvre. Rapidement, nous nous sommes retrouvés face à une difficulté, qui est que l'équipe environnement de l'Agence MTDA est très jeune. En effet, les trois chargés de mission environnement ont tous une ancienneté inférieure à deux

ans, l'agence ayant fait face aux environs de l'année 2016 à une vague importante de départs. Parallèlement, la temporalité des PLU(i) est relativement longue : elle se situe généralement entre deux et quatre ans. Pour cette raison, nous n'avons pu systématiquement comme nous le souhaitions au départ analyser l'avis de la Mission Régionale d'Autorité Environnementale et le bilan de l'EP, qui auraient pu nous permettre de faire le lien méthodologie-résultat. De plus, comme nous avons pu en avoir un aperçu dans le cas des plans et programmes hors documents d'urbanisme, les évolutions réglementaires ont été fréquentes en termes d'aménagement ces dernières années (Ordonnance 2016-1058 ; Ordonnance 2016-1060 ; Décret n°2016-519 du 28 avril 2016 portant réforme de l'autorité environnementale). Tout en imaginant que nous souhaiterions analyser les us et coutumes de l'ancienne équipe dans le cadre de l'évaluation environnementale des PLUi, son contenu et son articulation avec le plan ne seraient vraisemblablement d'actualité. Nous nous sommes donc limités à deux PLUi, sélectionnés de sorte que : ils soient chacun réalisés par un chargé d'étude différent, actuellement en fonction dans l'agence ; leur état d'avancement soit jugé satisfaisant.

D'après les articles L. 151-2 et L. 151-3 du code de l'urbanisme, le PLUi comprend obligatoirement :

- un rapport de présentation, qui, dans le cas où le PLUi est soumis à évaluation environnementale, sera conforme aux dispositions de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme ;
- un Programme d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) qui expose le projet d'urbanisme défini ;
- des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) qui, dans le respect du PADD, comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements des zones à urbaniser ;
- un règlement qui, dans le respect du PADD et des OAP, délimite les zones urbaines (U), les zones à urbaniser (AU), les zones agricoles (A), et les zones naturelles et forestières (N), et fixe les règles générales d'urbanisation ;
- un dossier d'annexes (servitudes d'utilité publique, liste des lotissements...).

2) Un nouveau champ de compétence : les schémas régionaux

Comme expliqué dans l'introduction, l'agence MTDA a remporté ces derniers mois deux appels d'offres portant sur l'évaluation environnementale des Schémas Régionaux des Carrières Centre Val-de-Loire et AuRA, un document d'encadrement encore jeune et donc relativement peu maîtrisé.

La loi ALUR est responsable de la régionalisation des anciens Schémas Départementaux des Carrières (SDC) par modification de l'article L.515-3 du code de l'environnement. Le décret n°2015-1676 du 15 décembre 2015 précise les contours de la réforme. Les dispositions du nouvel article visent à pouvoir mettre en œuvre une partie de la *Stratégie nationale de gestion durable des granulats terrestres et marins et des matériaux et substances de carrières*, de mars 2012. La réforme vise notamment une plus large connaissance des ressources marines et issues du recyclage, et modifie la portée juridique des schémas sur les documents d'urbanisme, en particulier les SCoT, et à défaut de SCoT sur les PLU(i) ; le niveau d'opposabilité étant désormais la prise en compte, tandis qu'il était inexistant pour les SDC. Voici un extrait de l'article L.515-3 décrivant sur son contenu :

« Le schéma régional des carrières définit les conditions générales d'implantation des carrières et les orientations relatives à la logistique nécessaire à la gestion durable des granulats, des matériaux et des substances de carrières dans la région. »

Afin de mieux comprendre la portée de ce schéma et la façon dont l'évaluation environnementale doit peser dans son élaboration, regardons dans un premier temps son contenu. D'après l'article R. 515-2, le SRC est constitué d'une notice le présentant et le résumant et d'un rapport qui comporte obligatoirement, dans une première partie :

- un **bilan des précédents schémas des carrières** de la région (difficultés techniques et économiques et impact sur l'environnement de la logistique) ;
- un **état des lieux des ressources** minérales primaires terrestres et marines et des ressources minérales secondaires (issues du recyclage) régionales, une description qualitative et quantitative des besoins actuels et des modes de transport utilisés ;
- une **réflexion prospective à douze ans** sur : les besoins régionaux, les besoins extérieurs en ressources minérales que la région produit, l'utilisation rationnelle et économe des ressources primaires, le développement des modes de transport à faible impact climatique ;
- une **analyse des enjeux** de nature sociale, technique, économique, environnementale, paysagère et patrimoniale ;
- **plusieurs scénarios d'approvisionnement**
- **l'évaluation de leurs effets** au regard des enjeux définis précédemment ainsi que les mesures permettant d'Eviter, de Réduire ou, le cas échéant, de Compenser (ERC) les atteintes à l'environnement ;
- une **analyse comparative de ces scénarios** explicitant la méthode et les critères retenus.

Compte-tenu du scénario retenu, la seconde partie du rapport comprend :

- les **conditions générales d'implantation** des carrières ;
- les **gisements** d'intérêt national et régional ;
- les **objectifs quantitatifs de production** de ressources primaires et les objectifs de limitation et de suivi des impacts des carrières ;
- les **orientations** en terme de réaménagement et remise en état des carrières ; d'utilisation rationnelle et économe des ressources ; et de logistique des transports alternatifs ;
- les **mesures** nécessaires à l'atteinte des objectifs des plans de prévention et de gestion des déchets (article L. 541-11) ; à la compatibilité avec les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux ; à la prise en compte du SRCE ; au respect des mesures ERC ;
- les objectifs, les effets et les mesures qui peuvent avoir des effets hors de la région ainsi que les **mesures de coordinations** nécessaires ;
- les **modalités de suivi et d'évaluation** du schéma.

L'évaluation environnementale, bien qu'elle soit censée accompagner l'élaboration de l'ensemble du document, sera particulièrement décisive concernant les dispositions encadrées. Le rapport environnemental, contrairement au PLUi, fait l'objet d'un document à part.

B. Description de la démarche d'analyse des PLUi

1) Analyse critique de plusieurs évaluations environnementales d'après le Guide de la collection « Référence » du Commissariat Général au Développement Durable

Notre principal outil a été le *Guide sur l'Évaluation environnementale des documents d'urbanisme* (GEEDU) réalisé par le bureau d'étude ADAGE Environnement pour le compte du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD), publié en 2011. Il s'agit de la version la plus récente disponible à ce jour. Un travail d'actualisation de ce guide a été lancé fin septembre 2017 sous l'égide du CGDD et de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages, renouvelant le partenariat avec le bureau d'étude ADAGE Environnement. Un premier bilan des études menées en vue de la rédaction du nouveau guide est programmé à Paris le 7 septembre 2018, mais la date de diffusion au grand public demeure inconnue.

Pour permettre la formulation de recommandations à l'intention de l'agence MTDA, et pour obtenir une tendance des pratiques à l'usage, nous avons sélectionnés complémentaires à MTDA trois exemples d'évaluations environnementales de PLUi réalisées par des bureaux d'étude concurrents. Leur dossier d'enquête publique était disponible sur leur site internet, ce qui a fortement orienté notre choix. Les trois PLUi choisis sont :

- Le PLUi de la communauté d'agglomération le Grand Chalon³⁸
- Le PLUi de la communauté d'agglomération de la Vallée d'Auge³⁹
- Le PLUi tenant lieu de Programme Local de l'Habitat (PLUi-H) de Toulouse Métropole⁴⁰

Nous avons analysé le contenu du rapport de présentation des PLUi au regard d'éléments sur lesquels le Guide mettait une emphase particulière, ces éléments seront, dans la majorité des cas, identifiables par l'insertion d'une citation tirée de l'ouvrage. Ce travail nous a permis d'expliquer les limites de la mise en œuvre de ces recommandations dans la pratique et d'illustrer la manière dont les bureaux d'étude se les sont appropriés.

En complément, et car l'analyse du contexte a montré qu'il s'agissait d'un élément déterminant dans la qualité d'une évaluation environnementale, nous avons analysé la concertation ayant été menée dans le cadre de l'élaboration des plans. Nous prendrons les cas des PLUi de Grand Chalon et de la Vallée d'Auge. Leur enquête publique est arrivée à terme, ce qui permet d'analyser le bilan de la concertation au regard des conclusions de la Commission d'Enquête.

2) Comparaison avec un schéma d'ampleur régionale : le Schéma Régional des carrières

Nous nous sommes appuyés sur un autre guide de la collection référence du CGDD, intitulé *Préconisations relatives à l'évaluation environnementale stratégique - Note méthodologique (hors documents d'urbanisme)* (PREES) écrit avec l'aide du Cerema et publié en mai 2015 pour analyser l'évaluation des incidences au sein du rapport environnemental. Etant donné que les SRC sont un document de planification territoriale nouveau, nous nous sommes basés sur trois SDC choisis d'après leur secteur géographique ou pour la qualité reconnue de leur rapport environnemental :

- Le SDC du Cher, de la région Centre-Val de Loire⁴¹
- Le SDC de l'Ariège, de la région Occitanie⁴²

- Le SDC du Puy de Dôme, de la région AuRA

Afin de porter un regard sur les formes de concertation à l'œuvre dans ces schémas d'orientations à l'échelle régionale, nous nous sommes penchés sur la gouvernance complexe du SRC AuRA, en particulier sur le contenu des réunions du groupe de travail 5 « Enjeux environnementaux », dont MTDA a en charge l'animation.

III/ Résultats et discussions

A. Analyse de la méthodologie d'élaboration du rapport environnemental d'après les critères du *Guide sur l'Évaluation Environnementale des Documents d'Urbanisme*

Les objectifs de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme sont présentés dans la première partie du GEEDU. Ils insistent sur le fait que l'évaluation environnementale n'est en aucun cas un audit à posteriori : elle est une démarche progressive et itérative, entreprise en amont de l'élaboration du plan, qui permet d'orienter son contenu. Elle ne consiste donc pas simplement en la rédaction d'un rapport. Cependant, ce dernier est de première importance car il contribue à la transparence des politiques publiques et rend compte de leur impact auprès de l'autorité devant approuver le document. Il influence également l'étude d'impact des futurs projets, et apporte une sécurité juridique. De plus, en cas de rapport non exhaustif, il sera plus facile de faire passer des « irrégularités ». Ces éléments justifient notre démarche d'analyse.

Outre la Directive EIPPE, les éléments relatifs à l'EE obligatoirement contenus dans le rapport de présentation du PLUi sont écrits dans l'article R151-3 du Code de l'Urbanisme (annexe 2). L'évaluation des incidences que nous analysons dans ce mémoire correspond règlementairement à l'exposé des « conséquences éventuelles de l'adoption du plan ». Afin de se retrouver dans les rapports environnementaux qui comptent chacun plusieurs centaines de pages, nous avons retranscrit leur plan détaillé dans l'annexe 3. Un code couleur identifie les éléments règlementaires de l'EE (ou fortement recommandés par le GEEDU) au regard desquels nous comparons les méthodologies des PLUi.

Les caractéristiques des documents d'urbanisme analysés sont présentées dans le tableau 1.

Tableau 1 : Caractéristiques des territoires des PLUi étudiés et de leur évaluation environnementale

| EPCI | Cadre du plan | Stade | Principales caractéristiques | Nombre de communes | Nombre d'habitants | Superficie (km ²) | Bureau d'étude |
|--|---|---|--|--------------------------------|--------------------|-------------------------------|----------------------------------|
| Communauté de Communes (CC) Limagne d'Ennezat | ? | Mesures ERC | ZNIEFF type 1 et 2 2 sites Natura 2000 Cultures céréalières | 14 | 14 873 | 143 | MTDA |
| Communauté d'Agglomération (CA) de l'Albigeois | Prescription de l'élaboration le 22/12/2015 | Passages terrain | 4 ZNIEFF type 1 2 ZNIEFF type 2 Site classé au patrimoine UNESCO Site inscrit | 17 | 84 372 | 208 | MTDA |
| CA le Grand Chalon (14 communes intégrées le 01/01/2017) | Prescription de l'élaboration du PLUi tenant lieu de Programme Local de l'Habitat (PLH) et Plan de Déplacement Urbain le 09/04/2015 | EP achevée le 23 /04/2018 Rapport et conclusions de la commission émis | 4 sites Natura 2000 15 ZNIEFF type 1 6 Espaces Naturels Sensibles Risque inondation | 37 (51 depuis la prescription) | 117 847 | 657 | Agence d'Urbanisme Sud Bourgogne |
| CC de la Vallée d'Auge (absorbée par CA) | Prescription de l'élaboration le | EP achevée le 10/02/2018 | 5 ZNIEFF type 1 1 ZNIEFF type 2 | 20 (4 depuis la | 11 968 | 143 | Cittanova |

| | | | | | | | |
|----------------------------------|--|--|--|---------------|---------|-----|-------------------------|
| Lisieux Normandie le 01/01/2017) | 24/06/2013 | Rapport et conclusions de la commission émis | 1 site classé 3 sites inscrits | prescription) | | | |
| Toulouse Métropole | Prescription de l'élaboration du PLUi tenant lieu de PLH le 09/04/2015 | EP achevée le 17/05/2018 Rapport et conclusions disponibles fin septembre | Croissance démographique Sensibilité au changement climatique | 37 | 746 919 | 466 | Biotope Even Conseil |

1) La hiérarchisation des enjeux issus de l'EIE

Le Guide de l'Évaluation Environnementale des documents d'urbanisme écrit qu'« *Au-delà de l'expression des enjeux, l'état initial de l'environnement doit en donner une lecture hiérarchisée.* ».

Cet aspect fait l'objet d'une fiche pratique dédiée associée au guide (fiche pratique 12 *La hiérarchisation et la territorialisation des enjeux*). D'après le GEEDU, la hiérarchisation permet de définir les priorités de la commune, elle reposerait sur leur importance pour le développement durable ou sur les leviers potentiels. Si la deuxième option est assez aisément objectivable, la première apparaît plus complexe. L'approche d'une évaluation environnementale concertée intégrant le système de valeurs d'acteurs du territoire pour prendre en compte les aspects socio-économiques est une piste de critère envisageable. La question soulevée est donc, les enjeux environnementaux ont-ils fait l'objet d'une concertation ? Ultérieurement à leur définition, cela peut avoir été indirectement le cas lors de l'élaboration du PADD. La traduction de l'enjeu en orientation du PADD plus ou moins ambitieuse reflèterait l'importance donnée à l'enjeu par la maîtrise d'ouvrage, influencée par les acteurs, l'expertise du bureau d'étude et la marge de manœuvre dont le plan dispose pour répondre à l'enjeu. Cependant, la limite résulte dans le fait qu'il est difficile de s'investir sur tous les enjeux, l'EPCI disposant de ressources finies. La hiérarchisation est un début de ligne directrice qui permet de définir une priorité.

a. La hiérarchisation selon le levier d'action (Limagne d'Ennezat)

Dans l'évaluation environnementale du PLUi de la CCLE, les enjeux ont été hiérarchisés selon la marge de manœuvre qu'offre le plan.

b. La hiérarchisation descriptive (Grand Chalon)

Dans l'évaluation environnementale du PLUi de la CA le Grand Chalon, qui, rappelons-le, est le plus grand territoire des six exemples étudiés, malgré l'intitulé d'une partie « 1.1 Synthèse et hiérarchisation des enjeux thématiques » la hiérarchisation n'est que peu mise en avant au sein de l'argumentation, ou du moins, elle n'est pas formalisée, les enjeux étant présentés sous la forme de paragraphe explicatifs. Elle semble plus servir à faire le tri de ce qui est ressorti de l'EIE singulièrement complet (369 pages). L'ensemble des enjeux est d'abord décrit thématique par thématique, puis par grande entité territoriale.

c. La hiérarchisation multicritères (l'Albigeois et Toulouse Métropole)

Dans le cas du PLUi de la CA de l'Albigeois, la hiérarchisation a été effectuée selon leur importance au vue de la situation du territoire ou de ses tendances d'évolution, et la présence de leviers d'action.

Dans le cas de l'EE du PLUI-H de Toulouse Métropole, **les critères de hiérarchisation des enjeux sont décrits**, ils sont :

- le degré d'urgence de l'intervention ;

- la marge de manœuvre du PLUi-H ;
- le niveau de transversalité ;
- le bénéfice sur les ressources environnementales et humaines ;
- le bénéfice sur la santé publique.

Chaque critère est associé à un coefficient de pondération et évalué au moyen d'une note qui varie entre 1 et 3. La somme des points moyennant leur coefficient de pondération aboutit enfin à la hiérarchisation selon le système de correspondance présenté dans la figure 3. D'après le point de vue défendu dans le rapport, la hiérarchisation « *permet d'avoir une vision synthétique et stratégique des problématiques à impérativement prendre en compte dans le projet de développement* ».

| Faible | Moyen | Fort | Très fort |
|---------|---------|---------|-----------|
| 11 - 16 | 17 - 22 | 23 - 28 | 29 - 33 |

Figure 3 : Pondération utilisée dans la hiérarchisation des enjeux du PLUi de Toulouse Métropole

Hiérarchisation d'après le constat de la situation (Vallée d'Auge)

Pour ce qui est de la CC de la Vallée de l'Auge, les enjeux ont fait l'objet d'une hiérarchisation « par rapport à la situation actuelle » sous la forme de Faible-Moyen-Fort. La traduction du constat de l'EIE en enjeu et le niveau de hiérarchisation de ce dernier sont présentés sous un tableau dont voici un extrait pour la thématique des ressources naturelles et de la biodiversité. Le fait qu'il ne tienne apparemment pas compte des tendances d'évolution est symptomatique d'une absence de vision prospective.

| CONSTATS DE L'ETAT INITIAL DE L'ENVIRONNEMENT | ENJEU(X) | NIVEAU Fort : Fo Moyen : M Faible : Fa |
|---|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Une topologie qui offre en certains points des vues remarquables sur le territoire - Un territoire divisé en trois grandes entités topographiques (la plaine de Caen, les marais de la Dives et l'escarpement occidental du Pays d'Auge aux reliefs dits montueux) qui influent sur les logiques d'occupation, tant sur la répartition anthropique que sur les spécificités paysagères, agricoles, environnementales ou économiques. | <ul style="list-style-type: none"> - Protéger les cônes de vue et panoramas remarquables - Préserver le socle naturel | M |

Figure 4 : Extrait de la hiérarchisation des enjeux issus de l'EIE du PLUi de la CC de la Vallée d'Auge

d. Conclusion

La hiérarchisation des enjeux, qui prépare l'analyse des incidences des orientations du PADD, est présente dans la plupart des PLUi. Les critères de la hiérarchisation ne sont cependant pas toujours définis clairement. Cet aspect est pourtant important, dans un souci de transparence de la méthode et car il aide à la définition du PADD.

Nous avons analysé la hiérarchisation des enjeux issus de l'EIE. Cependant, à mesure que le projet s'affine, l'EIE est lui aussi approfondi.

2) La territorialisation des enjeux : détermination du niveau d'enjeu des zones urbanisables

Le GEEDU écrit à ce propos :

« Lorsque les zones que le PLU envisage d'ouvrir à l'urbanisation présentent des enjeux importants (par exemple en termes de biodiversité, de proximité de ressources en eau très vulnérables...), il est nécessaire d'approfondir l'analyse des incidences. »

Le PLUi, encore peu territorialisé et global au stade du PADD, va gagner en précision au fur et à mesure que se dessine le zonage, ce livrable traduisant les intentions d'urbanisation par la codification AU et parfois des OAP. L'évaluation environnementale doit donc elle aussi s'affiner en déterminant les enjeux inhérents aux zones ouvertes à l'urbanisation. Partant du principe que l'urbanisation d'une zone à enjeu élevé aura une plus grande incidence environnementale sur le territoire, l'analyse des incidences est ainsi territorialisée. Nous ne traiterons pas de l'analyse des incidences Natura 2000 qui fait l'objet d'une partie à part du rapport environnemental et est assez formalisée (article 414-4 L du Code de l'Environnement). Nous avons distingué dans les PLUi sélectionnés différentes manières de déterminer les enjeux des zones exposées.

a. Détermination du niveau d'enjeu écologique des secteurs ouverts à l'urbanisation (Limagne d'Ennezat et l'Albigeois)

Dans le rapport de présentation du PLUi de Limagne d'Ennezat, les zones susceptibles de subir des impacts font l'objet d'une définition explicite, ce qui n'était pas forcément le cas dans les autres rapports de présentation. Il s'agit donc :

« [...] des secteurs de projet (principalement les zones AU mais également les zones d'extension U) présentant encore une occupation du sol naturelle ou agricole. La plupart de ces secteurs font l'objet d'une OAP. Les secteurs d'OAP en dents creuses ayant une occupation du sol agricole ou naturelle sont également inclus. »

Ces zones, 53 au total, feront toutes une à une l'objet d'une évaluation de leur niveau d'enjeu écologique (Nul à Très fort sur cinq niveaux), par une méthodologie moyennement explicitée. Les zones ayant spécifiquement fait l'objet d'un passage terrain ne sont en effet pas précisées. Le croisement cartographique entre les zones ouvertes à l'urbanisation et les enjeux est réalisé avec les continuités écologiques, les risques inondation et mouvement de terrain, les zones exposées au bruit, et les sols pollués. Dans le cas du PLUi de la CA de l'Albigeois, les « sites à projet » sont plus nombreux (98). La méthode de détermination de l'enjeu écologique est mieux explicitée. Une sélection des sites susceptibles de présenter de très forts enjeux écologiques (classés réservoirs de biodiversité, corridors écologiques, couverts par une zones humide, etc.) est réalisée par analyse cartographique. Au final, 38 sites à projets couverts, interceptant ou situés à grande proximité d'un zonage de protection ou d'inventaire, d'une zone humide potentielle, d'une continuité écologique (réservoir de biodiversité ou corridor écologique) ou d'un espace agricole à enjeux écologiques (prairies permanentes, gel faunistique), ont été retenus pour les passages terrain. Ces derniers sont actuellement en cours de réalisation.

b. Analyse du niveau de sensibilité environnementale des OAP (Grand Chalon)

Pour le PLUi du Grand Chalon, il n'y a pas de détermination du niveau d'enjeu écologique des zones ouvertes à l'urbanisation. Une étude territorialisée a cependant été effectuée sur celles-ci dans le cadre d'une étude des incidences sur les zones humides conformément à deux dispositions du SDAGE Rhône-Méditerranée-Corse 2016-2021. L'analyse des incidences du zonage et du règlement sur la thématique biodiversité et les continuités écologiques se base donc essentiellement sur l'étude de la Trame verte et Bleue réalisée dans le cadre du PLUi. En

revanche, les OAP font l'objet d'une partie à part de l'analyse des incidences. Leur **niveau de sensibilité environnementale globale** est déterminé selon des critères qui prennent en compte des thématiques autres que l'écologie (annexe 4). Sur les 108 OAP, cela permet d'effectuer un tri, en analysant uniquement les OAP dont le niveau de sensibilité est élevé ou moyen. Pour ces dernières, les incidences potentielles et les mesures de réduction intégrées dans l'OAP sont décrites. L'inconvénient est qu'une logique de compensation des incidences thématiques a été utilisée, ainsi, des OAP pour lesquelles le niveau de sensibilité écologique était de 3 ont été directement écartées d'une analyse plus approfondie.

c. Détermination du niveau d'enjeu écologique, du niveau d'enjeu paysager et du niveau de l'enjeu risques et nuisances (Toulouse Métropole)

Dans le rapport de présentation du PLUi de Toulouse Métropole, une approche territorialisée a été réalisée sur les thématiques du paysage et du patrimoine, de la biodiversité et des risques et nuisances. A l'instar de la CCLE et de la CA de l'Albigeois, le niveau d'enjeu écologique est déterminé. La démarche consiste une analyse préalable par photo-interprétation, confirmée par un passage terrain pour les zones présentant a minima une valeur écologique pressentie élevée. Un niveau d'enjeu écologique final est ainsi obtenu, variant de Faible à Très Fort sur quatre niveaux. Pour la détermination des enjeux de protection contre les risques et nuisances, l'analyse repose sur l'utilisation de cartographies existantes, ont été consultés :

- L'aléa de remontées de nappes (source BRGM)
- La Cartographie Informatrice des Zones Inondables Midi-Pyrénées (CIZI)
- Les zonages des PPRI en vigueur
- Le zonage du PPR mouvements de terrain en vigueur
- La proximité avec les boisements denses (risque incendie)
- Les zonages des PPR technologiques en vigueur
- Le zonage des Plans d'Exposition au Bruit des aéroports
- Les sols à pollution avérée (source Toulouse Métropole)

La méthodologie utilisée pour agréger ces données cartographiques en un niveau d'enjeu n'est cependant pas explicitée. Enfin, pour les enjeux paysagers, l'ensemble des zones à urbaniser potentielles ont été « notées » pour les paramètres exposés en annexe 5. Afin de compléter cette analyse par un avis d'expert, ces notes ont été soumises aux services techniques de la Métropole, en charge de la thématique. Enfin, une expertise de terrain a été réalisée par un paysagiste afin de préciser les sensibilités paysagères à prendre en compte dans le cadre des projets d'aménagement.

d. Conclusion

La territorialisation des enjeux peut recourir à une notation hiérarchisant le niveau d'enjeu de la zone. Il ne s'agit pas d'une étape essentielle, mais elle permet d'expliquer les choix d'ouverture à l'urbanisation comme nous le verrons ultérieurement. Globalement, la territorialisation demeure primordiale puisqu'elle permet une analyse des incidences par secteur, beaucoup plus fine que l'analyse des orientations générales, par croisement cartographique entre les enjeux et la classification AU du zonage. Ainsi, Vallée d'Auge, qui n'a pas recours à l'outil cartographique dans son analyse des incidences, a recueilli plusieurs remarques de la MRAE qui recommande d'intégrer une carte des zones humides et une carte des risques afin que ces éléments soient pris en compte dans les secteurs de projet concernés.

3) L'analyse des incidences au sens strict

Nous avons expliqué dans la partie I la difficulté de prédire avec précision les incidences dans le cas des plans et programmes, ce constat se vérifie dans les exemples étudiés. La

qualification permet pourtant d'apporter un élément de conclusion à l'incidence repérée. En l'évaluant, on juge ainsi si elle est acceptable ou non. Un écueil fréquent dans l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes, pointé du doigt à l'étranger, est la « méthode descriptive des impacts par composante du milieu »⁴³. Le travers de cette méthode largement utilisée serait qu'elle ne tient pas compte du contexte spécifique du territoire du projet, ce qui a mené à des conflits environnementaux ultérieurs^{21,44}. En Europe, la Directive EIPPE exige toutefois de réaliser un EIE, qui permet à la fois de tenir compte du contexte du territoire et d'avoir une vision prospective. Cette étape, qui d'après des témoignages de Missions Régionales d'Autorité Environnementales (MRAE) est généralement bien réalisée, permet une évaluation des incidences moins générique. Cependant, pour s'assurer que cette phase souvent très fouillée et chronophage ne soit pas qu'une formalité, il faut impérativement la relier à l'évaluation des incidences. Certains PLUi commencent par s'assurer que le PADD a bien tenu compte des enjeux issus de l'EIE, ce que nous allons voir ci-après.

a. La prise en compte des enjeux dans le PADD (Limagne d'Ennezat et Toulouse Métropole)

Dans le PLUi de Limagne d'Ennezat, un tableau de croisement (figure 5) entre les orientations stratégiques du PADD et les enjeux environnementaux issus de l'état initial de l'environnement permet de s'assurer de leur prise en compte.

| Thème | Enjeux | Or. 1 | Or. 2 | Or. 3 | Or. 4 |
|---------------|---|-------|-------|-------|-------|
| Climat | Anticiper les effets du changement climatique | X | | | X |
| | Limiter le phénomène de réchauffement et ses effets | X | | | X |

Figure 5 : Tableau de prise en compte des enjeux issus de l'EIE dans les orientations du PADD de Limagne d'Ennezat

Pour le PLUi-H de Toulouse Métropole, l'orientation prenant en charge l'enjeu n'est pas explicitée, mais un code couleur rappelle la hiérarchisation de l'enjeu et évalue le niveau de prise en compte (figure 6).

| Enjeux issus de l'état initial de l'environnement et hiérarchisation (enjeu très fort/fort/moyen/faible) | Traduction dans le PADD et niveau de prise en compte de l'enjeu (vert = bon ; orange = perfectible ; blanc = pas de levier d'action) | Remarques |
|---|---|-----------|
| Limiter l'impact du développement urbain sur les espaces naturels et agricoles selon le principe éviter/réduire/compenser | « Limiter l'impact du développement sur les espaces naturels et agricoles » « Valoriser les grandes entités paysagères » « Faire le choix d'une extension urbaine maîtrisée afin de préserver l'équilibre actuel entre espaces urbains, agricoles et naturels » | |

Figure 6 : Analyse de la prise en compte des enjeux issus de l'EIE dans le PADD du PLUi-H de Toulouse Métropole

b. La qualification des incidences liées aux orientations du PADD (Limagne d'Ennezat et Vallée d'Auge)

Le GEEDU spécifie à ce sujet :

« L'évaluation doit chercher à qualifier, et dans la mesure du possible quantifier les incidences. [...] Si l'analyse est d'abord qualitative, elle doit toutefois aussi s'attacher à apprécier l'importance des incidences potentielles, notamment pour permettre de comparer des alternatives ou des scénarios, ou hiérarchiser les incidences au regard des enjeux. »

Pour rappel, nous considérons dans le cadre de notre étude l'analyse des incidences dues à l'application du PLUi fini, décrite dans le rapport de présentation. Comme nous l'avons vu, le PLUi est constitué de différents livrables, qui permettent une évaluation des incidences globale (PADD) ou affinée (Zonage, règlement). Des stratégies différentes sont observées dans les EE.

Dans le rapport de présentation de Limagne d'Ennezat, l'analyse des incidences est réalisée dans un premiers temps en considérant les orientations du PADD, d'après le système de pondération de la figure 7. Ce dernier distingue deux niveaux d'incidences positives et deux niveaux d'incidences négatives. Nous avons lié à ce tableau de pondération un extrait de la manière dont il a été appliqué pour évaluer les incidences dues à l'orientation n°1 du PADD : « Réaffirmer la place d'Ennezat comme pôle de vie au sein de la Limagne ».

| Note | Signification |
|------|---|
| -- | Incidences négatives importantes |
| - | Incidences négatives |
| 0 | Incidences globalement neutres |
| + | Incidences positives |
| ++ | Mesures importantes en faveur de la protection de l'environnement |
| NC | Non Concerné |

| Thème | Incidences | Note |
|-------|--|------|
| Air | L'accueil de nouveaux habitants engendre un trafic routier plus important et donc des émissions de GES | - |
| | Le développement du commerce de proximité, des infrastructures de services, des modes de déplacements doux et du transport en commun limitera le trafic routier et préservera donc la qualité de l'air | + |
| Bruit | L'augmentation de la population engendre un trafic routier et ferroviaire (avec le repositionnement de la gare d'Ennezat) plus important et donc des nuisances sonores | - |
| | Le développement des modes de déplacement doux permet de limiter les nuisances sonores | + |

Figure 7 : Pondération des incidences de l'orientation n° 1 du PADD du PLUi de Limagne d'Ennezat

Ce choix de présentation aboutit à une première conclusion sur l'impact global du PLUi évalué sous le spectre du PADD. Une vision de l'ensemble des impacts sur les thématiques est fournie par une **matrice d'incidences**, qui semble au premier abord correspondre à celle du Guide, à la différence près que les entrées du tableau correspondent ici aux thématiques et non aux enjeux de l'EIE (figure 8).

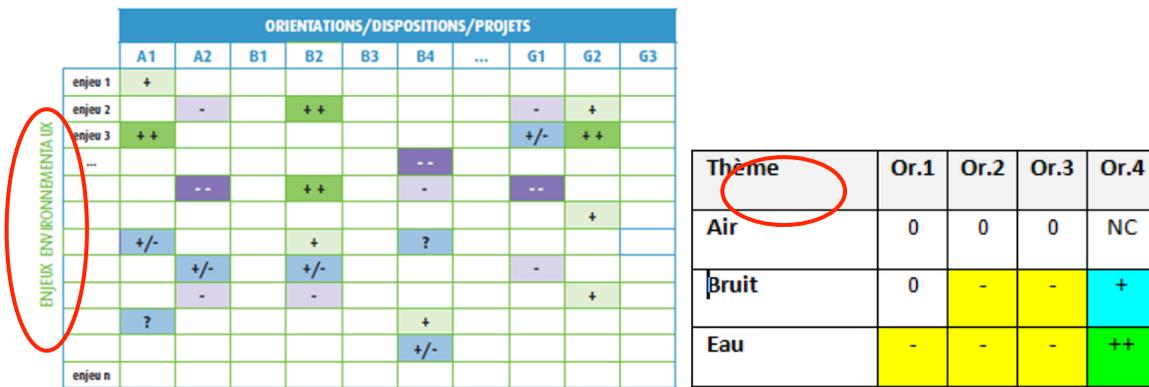


Figure 8 : Comparaison de la matrice d'incidence du guide et de son application dans l'EE du PLUi de la CCLE

Le critère de l'enjeu a pourtant été pris en compte dans la pondération (voir le questionnaire rempli par le chargé d'étude en annexe 6), mais le fait qu'il n'apparaisse pas semble désolidariser l'évaluation des incidences de l'EIE. Par ailleurs, considérer les objectifs du PADD à la place des orientations, plus généralistes, serait une piste pour que l'analyse des incidences du PADD soit plus rigoureuse, ce qui a été réalisé dans l'exemple suivant.

Dans le rapport de présentation de la Vallée d'Auge, l'évaluation des incidences applique la méthodologie présentée dans la figure 9 et incluse dans le rapport de présentation.

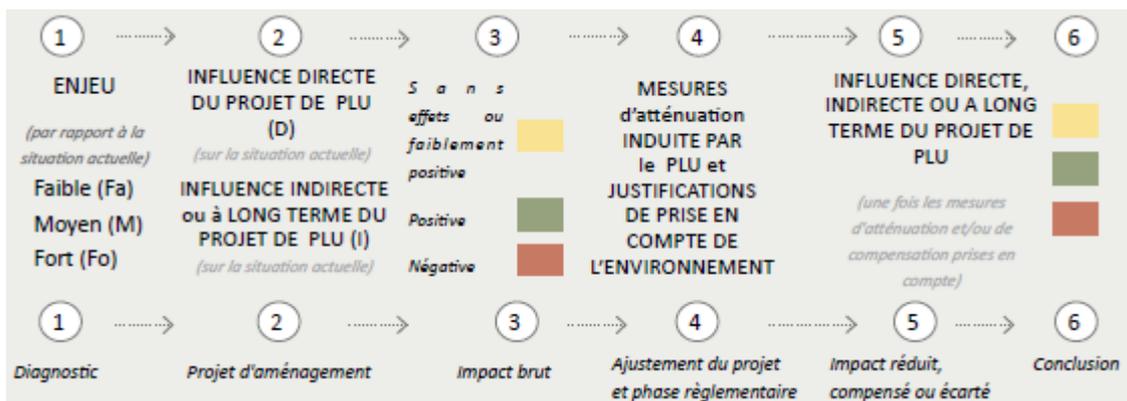


Figure 9 : Méthodologie de l'évaluation des incidences du PLUi de la CA de la Vallée d'Auge

L'EE ne se contente pas ici de reprendre les orientations du PADD, puisque l'analyse est affinée à l'échelle de la mesure. Pour chaque thématique environnementale, il sera scruté dans son intégralité. La stratégie est bien différente à celle de Limagne d'Ennezat, puisque les incidences sont qualifiées de brutes, la déclinaison la plus pessimiste de la mesure au sein du zonage et du règlement est ainsi directement envisagée. Elle met en avant le fait que, lors de la qualification de l'étape 3 (cf figure 9), les incidences ne sont finalement évaluées que dans leur potentialité, et que l'analyse des orientations seules ne suffit pas à tirer de conclusion sur le projet.

| Axe 0 : Un développement territorial inscrit à la croisée de dynamiques complémentaires | | |
|--|--|---|
| (Objectif) Développer et organiser un territoire polarisé par les agglomérations caennaise et léxovienne | | |
| - (Mesure) Répartir et organiser la croissance démographique sous l'influence du bassin de Caen | <ul style="list-style-type: none"> Le projet de PLU traduit un projet de développement et donc l'accueil de nouvelles populations Suivant la répartition de cette population, le socle naturel peut être impacté | <ul style="list-style-type: none"> Le développement se concentre dans et autour des pôles les plus importants (+50% des logements à Mézidon-Canon) |

Figure 10 : Extrait de l'évaluation des incidences du PADD du PLUi de la CA de Vallée d'Auge

La principale limite de ce mode de présentation est que les moyens issus de la phase réglementaire et déployés pour aboutir à un impact réduit, compensé ou écarté (étape 4 de la méthodologie présentée en figure 9) ne sont pas explicités : on ignore s'ils sont inclus dans le règlement, ou dans le zonage. Aucun document graphique renvoyant aux enjeux territorialisés ne vient de plus étayer ou illustrer le propos. La méthodologie permet cependant de qualifier à la fois l'impact brut et l'impact résiduel une fois intégrées les mesures ERC, ce qui n'est pas le cas de l'exemple ci-après qui ne qualifie que l'impact résiduel.

c. La qualification des incidences résiduelles par thématique (l'Albigeois)

Dans le cas du PLUi de la CA de l'Albigeois, l'évaluation des incidences est présentée dans le rapport par thématiques environnementales. Pour chacune d'entre elles, les enjeux inhérents sont rappelés au préalable sous la forme d'un paragraphe explicatif. Cette structure qui peut sembler anodine permet toutefois de faire le lien entre les incidences du projet sur la thématique environnementale et les enjeux de l'EIE. Les incidences liées au PADD, au zonage, et au règlement sont expliquées successivement, puis regroupées dans un tableau synthétique dont un exemple est présenté dans la figure 11 pour la thématique du patrimoine naturel et de la biodiversité. Les mesures ERC sont le résultat de la boucle itérative et des échanges entre la maîtrise d'ouvrage et le bureau d'étude ayant permis l'amélioration progressive du plan vis-à-vis de l'environnement.

| Projet de PLU | Mesures ERC | Incidences sur l'environnement |
|--|---|--------------------------------|
| Développement communal et protection du patrimoine naturel et de la biodiversité | Dispositions et mesures spécifiques prévues pour la protection des zones N et A afin de lutter contre leur mitage et leur détérioration | Positive |
| | Identification au zonage et protection stricte des espaces à enjeu écologique fort (réservoirs de biodiversité et zones humides) | |
| | Protection des cours d'eau (nouvelles constructions à 50 m) | |
| | En zone A, systèmes d'éclairage non agressifs, tenus éloignés des haies, alignements d'arbres et boiselements et des couloirs de déplacements de l'avifaune nocturne. | |

Figure 11 : Synthèse de l'évaluation des incidences du PLUi de l'Albigeois

d. La qualification des incidences sur la Trame verte et Bleue et la biodiversité (Grand Chalons et Toulouse Métropole)

Dans l'analyse des incidences du PLUi Grand Chalons, l'impact sur les continuités écologiques est qualifié de faible, moyen ou fort selon la remise en cause de la fonctionnalité du corridor et l'emprise surfacique du point de conflit. En ce qui concerne l'analyse des incidences du PLUi-H de Toulouse sur la thématique biodiversité, les OAP dont le niveau d'enjeu écologique déterminé en amont est supérieur à 2 sont passés au crible. Les mesures prises par le PLUi-H sont renseignées, et les incidences résiduelles sont alors qualifiées de faibles, modérées ou fortes (voir annexe 7).

e. A propos de la quantification des incidences (Grand Chalons)

La quantification, dans les exemples que nous avons observés, concerne avant toute chose la consommation d'espace, qui est obligatoire. Nous avons relevé au sein de l'argumentation les éléments de quantification de l'impact présents dans le PLUi de Toulouse Métropole, ou qui du moins pourraient faire sans trop de difficultés l'objet d'une quantification (annexe 8). Nous avons choisi ce dernier car ses ambitions d'urbanisation sont à la hauteur d'une métropole, et nécessitaient donc une évaluation environnementale particulièrement solide.

Nous avons surligné les critères qui pourraient faire l'objet d'une quantification de l'impact et rendre plus « objective » l'évaluation en tant qu'outil d'aide à la décision. Cependant, en supposant que le bureau d'étude s'attache à quantifier chacun d'eux, la synthèse de l'information, ou l'agrégation des impacts, est pour ainsi dire impossible et risque de devenir arbitraire. C'est cet aspect qui expliquerait que l'évaluation environnementale des projets soit aujourd'hui remise en cause. Elle applique en effet une pondération uniformisée des variables qui ne tient pas compte des caractéristiques propres à chaque type d'impact²¹. Présenter les chiffres n'est donc pas une finalité et ne répond pas à la question : le plan valorise-t-il suffisamment l'environnement ?

En revanche, comme cela a été souligné dans le Guide, la qualification et la quantification permettent effectivement de comparer des scénarios, ce qui donne une certaine légitimité aux orientations ayant été décidées. Afin d'éviter d'allonger le temps de réalisation des PLUi par un travail conséquent de traitement des données et de simulations, la solution résiderait dans l'analyse du projet de PLUi à un stade précoce, au regard d'un impact qui recoupe plusieurs des thématiques abordées dans les EIE : la contribution au changement climatique par l'émission de gaz à effet de serre. Le changement climatique a en effet un impact transversal sur les risques, sur la biodiversité, et la qualité de l'air des habitants. L'outil GES PLUi du CERTU effectue la comparaison des émissions de Gaz à Effet de Serre (GES) de différents scénarios de PADD et aide à identifier les leviers d'action. Son application permet la prise en compte la problématique énergie-climat dans les documents d'urbanisme, afin de guider les collectivités dans leurs choix de développement et d'ancrer plus fortement les territoires dans une démarche de transition énergétique. L'outil a été mis en œuvre dans le cadre de l'élaboration du PLUi de Grand Chalon, l'annexe du rapport de présentation présente les résultats obtenus. En revanche, la manière dont les résultats ont été pris en compte dans le cadre de l'élaboration n'est pas décrite, une problématique que nous aborderons dans la partie 6) relative à la présentation du processus d'itérativité.

f. Conclusion

Notre analyse a montré que, excepté la Vallée d'Auge, tous les rapports de présentation font le choix de présenter l'analyse des incidences du PLUi fini par thématiques environnementales. Le Grand Chalon les présente complémentirement par type d'effet, par exemple, « *Les choix en matière de développement démographique et d'armature urbaine* » ou « *Les choix en matière de développement résidentiel* ». Cela est problématique puisque l'EIE est censée servir de socle à l'analyse des incidences. La qualification, pourtant jugée importante par le Guide, car « *elle contribue à définir les conditions de réalisation des futurs projets, à en améliorer l'acceptabilité environnementale et à anticiper la prise en compte de leurs incidences* » n'est, elle non plus, pas un automatisme. Au titre de la prise en compte anticipée des incidences, nous considérons judicieuse la qualification de l'impact brut du PADD (observée chez Limagne d'Ennezat et Vallée d'Auge) comme préalable à l'analyse des incidences du PLUi fini. Les projets (zonage, OAP) découlant de l'orientation dont l'incidence brute a été négative devront bénéficier d'une vigilance accrue.

Nous n'avons pas mené une analyse de fond approfondie telle celle contenue dans l'avis de la Mission Régionale d'Autorité Environnementale, qui permet d'intégrer des modifications avant l'approbation du projet. Cependant, plusieurs études ayant évalué la qualité des évaluations environnementales au regard des attendus de la Directive EIPPE se rejoignent sur le fait que la partie du rapport environnemental relative à la détermination de l'importance de l'impact est celle qui écope systématiquement de la note la plus basse^{24,25,26,27,28}. Ces résultats paraissent quelque peu alarmistes, mais on peut les tempérer. Pour cela, il faudrait changer de paradigme et accepter le fait que l'évaluation environnementale relève surtout de l'intégration

des objectifs environnementaux au sein du processus décisionnel, et non de la prédiction des incidences⁴⁵.

4) L'optimisation du document par des préconisations supplémentaires

Dans le rapport de présentation du PLUi de Limagne d'Ennezat, au-delà des mesures ayant été intégrées au document d'urbanisme, il arrive que des recommandations complémentaires pour la prise en compte de l'environnement soient rédigées pour chaque thématique.

Dans le rapport de présentation de Toulouse Métropole, des préconisations générales sont formulées afin que, lors de l'ouverture à l'urbanisation des zones classées actuellement en AU fermées, les OAP correspondantes traduisent dans leur projet les sensibilités et enjeux liés à la Trame Verte et Bleue. Le rapport mentionne également que Toulouse Métropole se réfèrera à l'analyse des sensibilités faite sur l'ensemble des zones AU pressenties au départ (l'analyse est synthétisée dans un tableau dont un extrait est disponible en figure 14).

Le GEEDU rappelle néanmoins que « *Les mesures de réduction définies dans le cadre de l'évaluation doivent trouver leur place dans les parties prescriptives des documents d'urbanisme. C'est la seule garantie de leur réelle mise en œuvre et de leur efficacité.* » Les mesures complémentaires ne sont ainsi pas une fin en soi et il nous a semblé important de le rappeler.

5) L'analyse des incidences cumulées

La prise en compte de la synergie des incidences du projet d'aménagement du territoire est un élément majeur ayant justifié la Directive EIPPE. Le GEEDU écrit à ce propos :

« L'évaluation doit prendre en compte, non seulement les effets des orientations prises individuellement, mais aussi donner une appréciation des effets et incidences cumulés par une lecture transversale et globale du projet de territoire. C'est l'une des plus-values essentielles de l'évaluation environnementale au niveau des documents d'urbanisme, par rapport à l'étude d'impact des projets pris un par un. »

La qualification des incidences et leur lecture à travers une matrice d'incidence sont un moyen efficace d'obtenir, au choix, soit l'appréhension des incidences cumulées de l'ensemble des orientations du PADD sur un enjeu, soit l'ensemble des enjeux impactés par une orientation du PADD (figure 12).

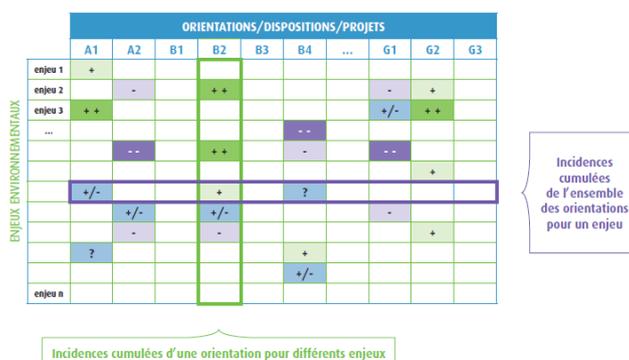


Figure 12 : Prise en compte des incidences cumulées par une matrice

a. Les incidences cumulées sur l'ensemble du territoire

Comme nous avons pu le voir précédemment, l'approche par thématique est souvent privilégiée à l'approche par enjeu. La matrice d'incidences présentée dans le Guide est modifiée en ce sens puis utilisée dans le cadre de l'EE du PLUi de Limagne d'Ennezat (figure 13), afin d'obtenir un bilan des incidences cumulées du PADD pour chaque thématique. L'absence d'explication sur la note finale attribuée au bilan par thème contrarie cependant la transparence de la démarche. Il est en effet précisé dans le Guide que pour éviter des conclusions abusives, une explication doit absolument accompagner l'outil. Le fait que le bilan ne corresponde pas à la somme des incidences est un point positif car la thématique Eau est bien trop large et on ne pourrait par exemple accepter que la protection des zones humides de surface (+) compense la contamination des nappes souterraines (-). De plus, plusieurs orientations peuvent concourir à un effet identique dont l'incidence ne se cumule pas (exemple : augmenter l'attractivité du centre-bourg et développer l'offre de logements ont l'effet identique qui est d'augmenter la population → la consommation évaluée une fois en fonction du nombre de nouveaux habitats prévus ne se cumule pas). Un paragraphe de conclusion traduit l'effort d'appréciation des impacts du projet du territoire dans leur transversalité.

| Thème | Or.1 | Or.2 | Or.3 | Or.4 | Bilan par thème |
|-------|------|------|------|------|-----------------|
| Air | 0 | 0 | 0 | NC | 0 |
| Bruit | 0 | - | - | + | 0 |
| Eau | - | - | - | ++ | + |

Figure 13 : Bilan thématique des incidences cumulées du PADD du PLUi de CCLE

Dans l'EE du PLUi de Grand Chalon, la partie intitulée « *analyse transversale des orientations du PADD* » indique la prise en compte des incidences cumulées de ce livrable du PLUi. Dans un second temps, le fait de combiner l'analyse des incidences par composante du projet de PLUi (exemple : développement démographique et armature urbaine) à l'analyse des incidences par thématique environnementale (exemple : espaces agricoles), comme cela est fait plus classiquement, est un choix intéressant.

Dans le cas de l'EE du PLUi de l'Albigeois, les incidences font comme nous l'avons vu en figure 11 l'objet d'une synthèse par thématique. Il apparaît cependant qu'une analyse transversale du projet dans sa globalité, mettant en parallèle les incidences liées à chacune des thématiques, manque à l'analyse des incidences cumulées.

Dans le cas d'étude de la Vallée d'Auge, la partie strictement réservée à l'évaluation environnementale demeure assez sommaire. Les tableaux tels que l'exemple de la figure 10 ne sont pas accompagnés de paragraphe explicatif. Les incidences des mesures sont qualifiées, mais on ignore quelle conclusion tirer du cumul des incidences du PLUi sur la thématique et plus transversalement sur le territoire. De plus, cette partie n'est enrichie d'aucune carte, ce qui ne permet donc pas d'appréhender les incidences cumulées sur un secteur et rend moins tangible l'analyse des incidences à l'échelle de la parcelle.

b. Les incidences cumulées sur un secteur (Toulouse Métropole et Limagne d'Ennezat)

Dans le rapport de présentation du PLUi-H de Toulouse Métropole, nous avons remarqué que complémentirement à l'attribution d'un niveau d'enjeu écologique aux zones de

développement potentiel, un indice « + » a été introduit pour traduire les incidences cumulées dues à la création de plusieurs zones AU voisines (figure 14).

| ID zone AU | Commune | Nom des zones proposées au développement | Note finale enjeux | Concernées par cumul incidences plusieurs zones AU sur secteur | Décision de classement au PLUi-H | Éléments de précision sur la sensibilité écologique |
|------------|--------------|--|--------------------|--|----------------------------------|---|
| 63 | Castelginest | Golf | 2 | ++ | Zone NL | Site dominé par des parcelles cultivées. Présence possible d'un cortège d'oiseaux lié aux agrosystèmes. Peu d'enjeux sur les autres groupes faune et la flore hormis au niveau du ruisseau de Fongauzy, à préserver avec bande tampon. Le principal enjeu est l'accumulation de zones AU sur des parcelles agricoles dans le secteur, avec diminution de la fonctionnalité locale (perte de corridors et baisse des effectifs des populations liées à ces habitats à court/moyen terme). Incidence corridor milieux agricoles si cumul zone AU. |

Figure 14 : Décision de classement d'une zone ouverte à l'urbanisation de Toulouse Métropole

Dans le PLUi de Limagne d'Ennezat, les incidences paysagères cumulées font aussi l'objet d'une analyse.

c. Conclusion

Les incidences cumulées sont la plupart du temps abordées dans la présentation, puisqu'elles sont synthétisées par thématique. En revanche, les incidences cumulées abordées par secteur sont plus rares et dépendent entièrement de la qualité du croisement cartographique entre les enjeux environnementaux et les zones ouverts à l'urbanisation, or ce dernier n'est toujours présent (exemple : Vallée d'Auge).

6) La présentation du processus d'itérativité

Du fait de l'accompagnement de la maîtrise d'ouvrage par le bureau d'étude en environnement, le document d'urbanisme va connaître des évolutions, résultat du processus itératif illustré dans la figure 15, tirée du GEEDU. Comme exemple de retranscription du processus de co-construction du document d'urbanisme dans le rapport de présentation, ce dernier écrit que « *Cela peut se concrétiser simplement, par un tableau retraçant la chronologie détaillée de la vie du projet et renvoyant aux différents documents et comptes-rendus utiles.* »

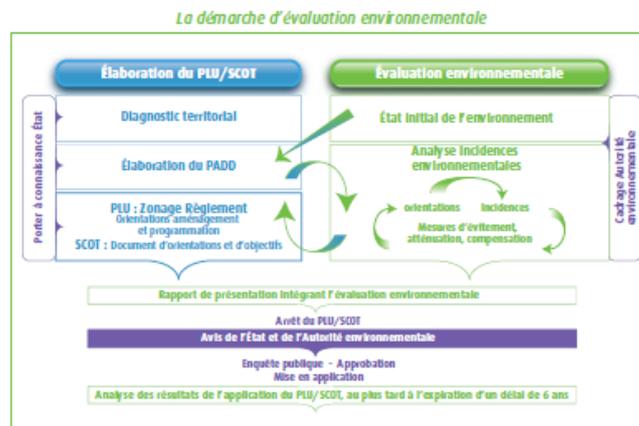


Figure 15 : Illustration du processus itératif de l'évaluation environnementale

a. Dans la méthodologie (Toulouse Métropole et Grand Chalons)

Dans la partie consacrée à la présentation de la méthodologie du PLUi-H de Toulouse, le **planning des interventions et réunions** est renseigné pour chacune des phases du projet, découpée en phase diagnostic ; phase scénario/PADD ; phase règlementaire. Dans la description de la démarche mise en œuvre pour analyser le PADD, sont écrites les remarques qui ont été formulées suite à l'examen de la première et la deuxième version transmises au bureau d'étude. Le laps de temps consacré est également précisé. La démarche mise en œuvre afin de veiller à la bonne traduction règlementaire des enjeux environnementaux explique à nouveau le processus itératif. On apprend qu'une analyse multi-critères qualitative réalisé en collaboration avec les communes a permis de sélectionner les projets d'extension les plus pertinents, et également d'adapter leur temporalité, or certains de ces critères relevaient de l'évaluation environnementale. Suite à l'analyse des incidences territorialisée sur les thématiques paysage, biodiversité et risques et nuisance (partie 4)c.), on apprend également **combien de secteurs de développement ont été abandonnés**. Plus encore, sont résumés dans un tableau, pour chaque secteur ayant été proposé au développement, le classement final choisi dans le PLUi-H (figure 14). Ainsi, par ce choix de présentation du rapport de présentation du PLUi, le lecteur se rend compte que le document d'urbanisme a bien été influencé par l'évaluation environnementale.

Dans le cadre de la présentation de la méthodologie, le Grand Chalons ne détaille pas l'ensemble des réunions et concertations mises en œuvre, mais **un schéma retrace la chronologie des différentes phases de l'évaluation environnementale** (figure 16). Il renseigne néanmoins sur les incidences identifiées dans les premiers zonages évalués. Malgré que les emprises des zonages initialement prévus sur différents enjeux environnementaux soient définies, la différence entre le projet initial et le projet retenu n'est pas explicitée, elle n'est décrite qu'en général : « La consommation foncière (sans tenir compte de l'emprise liée aux emplacements réservés) a ainsi baissé d'environ 50% entre la version de novembre 2016 et celle d'octobre 2017. ».

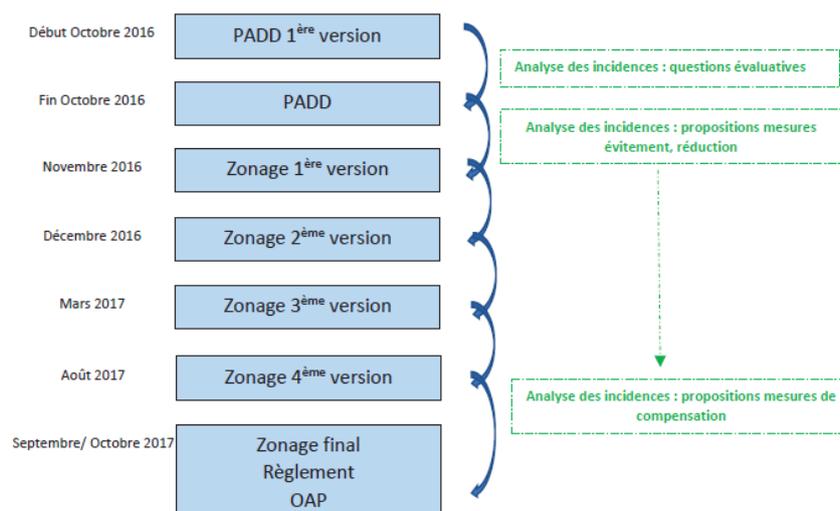


Figure 16 : Présentation de la démarche itérative d'évaluation environnementale du PLUi de Grand Chalons

Nous n'avons pas trouvé de présentation de la méthodologie suffisamment détaillée dans le rapport de présentation de la Vallée d'Auge pour mettre en avant le processus d'itérativité. Cependant, nous allons voir que ce dernier est parfois mis en avant dans la partie relative à la justification des choix.

b. Dans la justification des choix (Vallée d'Auge)

La partie relative à la justification des choix correspond aux attendus du 4° de l'article R151-3 Code de l'urbanisme, qui demande que le rapport de présentation : « Explique les choix retenus mentionnés au premier alinéa de l'article L. 151-4 au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national [...] ». Le Guide explique à son tour que : « Lorsque des scénarios ou alternatives sur certains aspects sont construits pour élaborer le document d'urbanisme, il faut les évaluer au regard des enjeux environnementaux. » Cette explication des choix, ou justification comme elle est parfois appelée dans certains rapports de présentation, relève donc en partie de la compétence du bureau d'étude en environnement.

Le PLUi de Vallée d'Auge s'est basé sur un exercice scénaristique pour déterminer son PADD. Pour les six thématiques concentrant les enjeux du PADD, trois scénarios étaient ainsi proposés à travers un synoptique, des gradients d'évaluation, une photographie emblématique, des exemples de projets récents ou possibles et un schéma de synthèse. Deux des six thématiques avaient attiré à l'évaluation environnementale : le socle paysager et la préservation des espaces naturels et agricoles (la fiche scénaristique de cette thématique est disponible en annexe 9). La période à laquelle les ateliers ont eu lieu avec les élus d'abord, puis avec les habitants est donnée. L'évaluation environnementale a ainsi fourni les éléments nécessaires à travers l'analyse des incidences des scénarios et apporté sa contribution au processus décisionnel.

c. Conclusion

Nous avons pu voir que le processus itératif de l'évaluation environnementale n'est pas toujours présenté ostensiblement dans les rapports de présentation, cela constitue un défaut de transparence de la démarche, puisque le rapport seul ne permet pas de répondre à la question : dans quelle mesure l'environnement a-t-il été pris en compte pour élaborer le projet ? La prise en compte faisait-elle l'unanimité ? Cependant, les habitants vivant dans le périmètre du PLUi ont bénéficié d'autres moyens d'information que le rapport de présentation. La diffusion de

l'information se fait sous l'égide de la concertation, qui rappelons-le est obligatoire pour tout PLUi. Nous en analyserons les modalités plus tard. Nous allons à présent comparer la mise en œuvre de l'évaluation des incidences des PLUi avec celle d'un schéma bien plus imposant, et qui est donc plus généraliste.

B. Analyse des méthodologies d'évaluation des incidences de trois SDC

Dans le cas des plans/schémas/programmes, la structure de l'évaluation environnementale est moins disparate, puisqu'elle fait l'objet d'un document distinct du plan qu'elle évalue. Etant donné que notre étude est centrée sur l'évaluation des incidences, nous nous limiterons aux parties de l'évaluation relatives à la justification des choix et à l'analyse des effets notables du plan (respectivement 3°4° et 5°a. de l'Article R122-20 CE disponible en annexe 1).

1) La détermination du niveau d'enjeu sur la carte du territoire

Comme nous l'avons vu, le schéma régional des carrières est censé définir les **conditions générales d'implantation des carrières**. Dans la réglementation des anciens SDC (Code de l'environnement Livre V Titre Ier articles R515-3 à R515-7), il est écrit que le rapport doit présenter : « 6° Les zones dont la protection, compte tenu de la qualité et de la fragilité de l'environnement, doit être privilégiée ». La territorialisation des enjeux pour les schémas des carrières est donc primordiale, comme pour le PLUi. Pour ce faire, la plupart des schémas départementaux (ou du moins ceux que nous avons eu l'occasion de lire) procèdent à une cartographie des contraintes environnementales/**zones à enjeux environnementaux**/zones sensibles selon le nom qu'on leur donne. Ces zones à enjeux sont partagées en deux catégories : les zones réglementaires et les zones d'inventaires. Le *Cadre régional « Matériaux et carrières » Rhône-Alpes*, validé en mars 2013⁴⁶ a défini pour les SDC régionaux une méthodologie commune de classification du niveau d'enjeu de ces zones, qui sont déterminantes dans le choix d'implantation des carrières futures. Une analyse des SDC de la région AuRA nous a permis de voir que la qualification du niveau d'enjeu des zonages environnementaux se base sur de l'existant, ce qui est très compréhensible compte tenu de l'ampleur du territoire, qui exclut un passage de terrain comme pour les PLUi. Pour une zone environnementale donnée, la qualification choisie peut différer selon les SDC. C'est notamment le cas pour la thématique agriculture, tandis que le zonage lié à la thématique eau, très réglementé, fait l'objet d'une prise en compte plus unanime. Cette approche de la qualification du niveau d'enjeu est développée dans les trois SDC que nous avons choisis.

a. Le Cher, détermination de trois niveaux d'enjeux

Le rapport d'évaluation environnementale et les documents qui constituent le projet de schéma des carrières du Cher sont élaborés sous la responsabilité de la DREAL Centre-Val de Loire. Le BRGM a été missionné par la DREAL Centre-Val de Loire pour constituer le rapport d'évaluation. Le schéma départemental des carrières a été adopté le 30 mai 2016. La raison principale pour laquelle nous l'avons choisi pour analyse est qu'il appartient à la région Centre-Val de Loire. Or MTDA, comme nous l'avons déjà mentionné, a été missionné pour réaliser l'évaluation environnementale du SRC régional, il est donc intéressant de voir le travail opéré sur ce territoire. Une légende en trois couleurs correspondant à trois niveaux d'enjeu a été déclinée sur le territoire du Cher.

Les critères de qualification du zonage se rapportent soit à la réglementation, ou soit à l'enjeu environnemental porté par l'inventaire.

Niveau 1 : les secteurs où l'implantation des carrières est impossible ou peu envisageable compte-tenu d'une disposition réglementaire explicite.

Niveau 2 : les secteurs exploitables sous conditions, dans lesquelles l'ouverture des carrières sera conditionnée par un argumentaire environnemental solide : qualité des éléments d'état des lieux, qualité et conclusions de l'analyse des incidences environnementales du projet, pertinence des mesures d'accompagnement, de réduction ou de compensation des impacts envisagés.

Niveau 3 : les autres secteurs à sensibilités environnementales à prendre en compte dans les projets. Ces enjeux ne contraignent pas fortement l'implantation et l'exploitation de carrières, mais peuvent orienter, par exemple, le choix de certaines modalités d'exploitation, ou le choix de réaménagement proposé.

b. L'Ariège, détermination de deux niveaux d'enjeux seulement

La nouvelle version du SDC de l'Ariège révisé a été approuvée le 13 décembre 2013. Le zonage environnemental est similaire à celui observé dans le SDC du Cher, à la différence près que la qualification du niveau d'enjeu est faite sur deux niveaux : rouge et orange. Sont classés en zone rouge les secteurs faisant l'objet d'une interdiction d'exploitation de carrières liée à un texte juridique ou une réglementation en vigueur, nationale ou locale. Les secteurs classés en zone orange sont quant à eux identifiés pour leur sensibilité particulière aux projets d'exploitation de carrières, et doivent faire l'objet d'une analyse détaillée et d'une prise en compte au cas par cas, dans le cadre des dossiers de demande d'autorisation d'exploiter.

c. Le Puy de Dôme, détermination de la sensibilité, synthèse de la contrainte et de l'enjeu

La Cour administrative d'appel de Lyon, dans son jugement du 11 mai 2010, a annulé le SDC du Puy de Dôme, notamment aux motifs de l'insuffisance des évaluations environnementales. Le SDC révisé ne sera approuvé que bien plus tard, le 30 juin 2014. Nous avons choisi de l'analyser étant donné cet « incident » qui a mené à une consolidation de l'évaluation environnementale, et lui donne une valeur d'exemplarité. Il a été réalisé par le bureau d'étude Ginger Environnement et Infrastructures. L'EES explicite cette fois-ci la différence entre les zones qui relèvent de la réglementation, et celles ayant fait l'objet d'inventaires prouvant qu'elles détiennent un enjeu.

La sensibilité environnementale est définie comme la résultante du niveau de contrainte et du niveau d'enjeu du zonage d'après la matrice de la figure 17.

| Enjeu | Nul | Faible | Modéré | Fort | Majeur |
|------------|-------|---------|---------|---------|---------|
| Contrainte | | | | | |
| Nulle | Nulle | Nulle | Nulle | Nulle | Nulle |
| Faible | Nulle | Faible | Faible | Modérée | Forte |
| Modérée | Nulle | Faible | Modérée | Forte | Forte |
| Forte | Nulle | Modérée | Forte | Forte | Majeure |
| Majeure | Nulle | Forte | Forte | Majeure | Majeure |

Figure 17 : Matrice de détermination de la sensibilité environnementale du SDC du Puy de Dôme

2) La parti relative à l'analyse des effets notables

a. Le Cher, analyse par orientation

Le zonage des enjeux environnementaux ayant été effectué mène à la conclusion générique d'un impact positif, étant donné que l'ouverture des carrières est favorisée en dehors des zones à enjeux les plus sensibles.

Pour chaque thématique environnementale, les impacts positifs et négatifs découlant des orientations sont décrits. L'orientation relative à l'impact décrit n'est pas mentionnée, ce qui rend l'analyse quelque peu évasive. Un aspect qui nous semble intéressant, développé dans la thématique relative à la biodiversité, est le rappel des **trois temps de vie d'une exploitation de carrière**, c'est-à-dire l'implantation, l'exploitation, et le réaménagement. Etant donné que le SDC a une marge de manœuvre sur chacune de ces phases, aucune d'elles ne doit faire l'objet d'un oubli. L'analyse des effets notables fait l'objet d'un tableau récapitulatif (figure 18), où les impacts sont décrits par lot d'orientations. Cette présentation ne met pas en avant la prospective opérée sur les tendances d'évolution de l'environnement et ne semble considérer les impacts qu'au regard de la situation actuelle.

| Orientations du SDC 18 | Impact | Effets sur les enjeux environnementaux | Impact global |
|--|--------|--|--|
| Exploitation économe et rationnelle des matériaux (notamment orientations 1 à 8) : - réduction de 4 % par an des extractions en lit majeur ; - exploitation de gisements de substitution ; - économie des ressources « nobles », valorisation des gisements ; - adéquation ressources-usages ; - arrêt des extractions dans les zones de vallée surexploitées. | + | préservation de la biodiversité des zones de vallée préservation des paysages et des sites des vallées préservation de la qualité des eaux et des milieux aquatiques réduction des pertes d'eau par évaporation réduction de la consommation de terres agricoles | Orientations favorables sur certains aspects et défavorables pour d'autres |
| | = | pollutions et nuisances pour les populations | |
| | - | possible augmentation des distances de transport et donc des émissions de GES | |
| | | surconsommation d'eau liée au lavage des matériaux de substitution, souvent plus argileux surconsommation d'énergie et production de GES liées au concassage des matériaux augmentation potentielle de la pression sur d'autres secteurs, et donc d'autres milieux | |
| Accès aux gisements dans des conditions environnementales favorables (notamment orientations 9 à 17) et remise en état des carrières (notamment orientations 21 à 25) : - sensibilités environnementales particulières à prendre en compte ; | + | préservation de la biodiversité préservation des paysages et des sites préservation de la qualité des eaux et des milieux aquatiques préservation de la ressource minérale | Orientations globalement favorables pour les enjeux environnementaux |
| | = | pollutions et nuisances pour les populations | |
| | | | |
| | | | |

Figure 18 : Synthèse de l'analyse des incidences du SDC du Cher

b. L'Ariège, présentation du scénario tendanciel et analyse par enjeux

L'EES du SDC de l'Ariège détermine les incidences potentielles du SDC révisé au regard du scénario tendanciel, ou scénario « sans schéma » comme nommé précédemment. Pour chaque thématique environnementale, la démarche suivie est la suivante :

- rappel du scénario tendanciel ;
- récapitulatif sous forme d'un tableau des orientations ayant une incidence positive, avec justification ;
- récapitulatif sous forme d'un tableau des orientations ayant une incidence négative, avec justification ;
- synthèse.

Pour la synthèse globale, les incidences sont évaluées au regard des enjeux environnementaux. (figure 19).

| Dimension environnementale | Enjeux environnementaux | Incidence attendue du schéma révisé ¹¹ |
|--|---|---|
| Milieux aquatiques et ressource en eau | Limitation de l'interaction avec la ressource en eau, notamment les eaux souterraines | positif |
| | Limitation de l'atteinte à la morphologie des cours d'eau | positif |
| | Prise en compte de l'intérêt écologique des milieux aquatiques | positif |
| Ressource géologique | Economie de la ressource en matériaux alluvionnaires et encadrement de l'exploitation des ressources en général | positif |
| | Limitation de l'artificialisation et de l'anthropisation des milieux | neutre |

Figure 19 : Synthèse des incidences du SDC de l'Ariège

c. Le Puy de Dôme, scénario de reconduction du SRC ultérieur et analyse par enjeux

L'analyse des effets notables suit une méthodologie identique à celle de l'Ariège, si ce n'est que pour chaque thématique environnementale dont relèvent les enjeux dans l'EIE, les incidences probables du projet de SDC révisé sont déterminées au regard des perspectives d'évolution de l'environnement si le SDC antérieur avait été reconduit (figure 20). Les PREES disent à cet effet que le scénario « peut correspondre [...] au prolongement des effets du plan déjà en vigueur lorsqu'il existe. ». L'EES respecte donc ce qui est préconisé.

| Thématique | Enjeu | Sensibilité | Incidences du SDC reconduit | Incidences du SDC révisé |
|--------------------------|--|---|---|--|
| Eaux et milieu aquatique | Préservation qualitative et quantitative de la ressource fournie par les aquifères volcaniques | Modérée à forte pour la chaîne des Puys | Positive | Positive |
| | Préservation qualitative et quantitative de la ressource fournie par les nappes alluviales | Modérée à majeure | Très Positive La zone d'interdiction concerne la nappe de l'Allier et la nappe de la Dore. Elle englobe également des nappes perchées. | Très positive L'interdiction concerne l'emprise des nappes d'accompagnement de l'ensemble des cours d'eau. Les nappes sans lien avec les cours d'eau peuvent faire l'objet de projets d'exploitation sous certaines conditions. |

Figure 20 : Synthèse des impacts du SDC du Puy de Dôme

3) La partie relative à la justification des choix

a. Le Cher, quantification par simulation de quatre scénarios

Dans les PREES, il est écrit que cette partie « retranscrit la manière dont les enjeux environnementaux définis en conclusion de l'EIE ont orienté les choix réalisés. Ainsi, il convient de développer l'argumentaire sur la dimension environnementale, au-delà des choix inhérents aux spécificités du plan/schéma/programme et aux considérations technico-économiques. »

Dans l'optique de justifier les orientations du SDC, l'évaluation environnementale a pris le parti de réaliser une comparaison des impacts **quantifiés** de différents scénarios sur 10 ans. En effet, le tableau de synthèse ci-contre a mis en avant des effets indirects négatifs qui se surimposent aux impacts positifs, ce qui a motivé l'établissement d'un bilan cout-avantage. Les quatre scénarios projetés sont :

- l'évolution de la situation « sans schéma » dans le contexte économique de la stagnation ;
- l'évolution de la situation « avec schéma » dans les contextes économiques de stagnation, de reprise et de forte activité.

Les quantifications opérées permettent d'appréhender les impacts sur la ressource en eau, sur les émissions de GES, et sur les espaces agricoles. L'évaluation environnementale prend soin de décrire les limites de la démarche, et rappelle que les résultats chiffrés sont avant tout un « ordre de grandeur ». L'enjeu principal est de voir si la situation tend à évoluer dans une direction favorable pour l'environnement avec l'application du SDC 18.

b. L'Ariège, mise en avant de la prise en compte des enjeux et prise en compte de différentes hypothèses d'évolution

Concernant les scénarios, l'EES considère que dans la mesure où la révision du Schéma Départemental des Carrières s'est principalement appuyée sur le schéma en vigueur ainsi que sur la *Stratégie nationale pour la gestion durable des granulats*, aucune solution de substitution ni scénario alternatif n'ont été envisagés.

La justification des choix repose sur la bonne prise en compte des enjeux pour chacun des thématiques, principalement par le biais du zonage (ressource en eau ; biodiversité et milieux naturels ; paysage et patrimoine). Pour la justification des orientations liées à la thématique des ressources alluvionnaires, il est mis en avant le fait que le SDC s'est basé sur un ensemble d'hypothèses du scénario tendanciel, liées à la croissance démographique, à l'évolution des besoins en matériaux et au gisement de déchets du BTP disponibles pour la production de matériaux recyclés. Pour la thématique du changement climatique, le SDC a tenu compte d'une étude réalisée par l'UNICEM en 2009 permettant de comparer les émissions de gaz à effet de serre de trois scénarios théoriques simplifiés de transport de matériaux.

c. Le Puy de Dôme, conciliation entre le cadre réglementaire, les besoins en matériaux et les enjeux

Cette fois encore, s'agissant d'une révision, il n'y a pas eu élaboration de différents scénarios et comparaison. Il est écrit que la rédaction du projet de SDC révisé a cependant été réalisée au regard de plusieurs critères :

- la nécessité d'encadrer les conditions d'exploitation de la ressource en permettant l'ouverture, le renouvellement et l'extension des carrières sous certaines conditions, et en répondant aux besoins en matériaux,
- la prise en compte d'une réglementation existante liée notamment aux installations classées pour la protection de l'environnement à laquelle sont soumis les projets d'exploitation de carrières,
- la prise en compte des plans et programmes soumis à évaluation environnementale intéressant le territoire départemental et des objectifs environnementaux fixés par les textes et conventions nationales ou supranationales, notamment la Directive Cadre sur l'Eau prise en compte dans les objectifs du SDAGE Loire-Bretagne 2010-2015 et du SDAGE Adour-Garonne 2010-2015,
- la prise en compte de l'état initial de l'environnement et des enjeux présentés dans le présent rapport

Nous tenons à souligner le fait que le processus d'itérativité lié à l'intégration des mesures ERC au schéma est illustré d'une manière intéressante. Il utilise en effet un tableau résumant de quelle manière les propositions de mesures faites par le bureau d'étude au Groupe de Travail (GT) associé à la démarche d'élaboration du schéma et d'EES ont été prises en compte.

| Thématique | Mesure proposée | Le projet de schéma avant proposition | Rédaction retenue par le groupe de travail |
|--|---|---|--|
| Biodiversité / milieux naturels | Pour toutes les zones à enjeux écologiques et leurs abords, imposer pour les projets que les études naturalistes soient réalisées sur un cycle biologique annuel complet. | Le projet impose ce contenu d'étude pour les projets situés en ZNIEFF de type I et dans les sites Natura 2000 | La rédaction actuelle est jugée suffisante. Il n'a pas été décidé d'étendre cette prescription au-delà. En effet, l'étude d'impact doit être proportionnelle aux enjeux et son contenu sera donc adapté au cas par cas. (GT 10 mai 2012) |

Figure 21 : Extrait du tableau récapitulatif la prise en compte des mesures ERC proposées par le bureau d'étude pour intégration dans le SDC Puy de Dôme

d. Conclusion

Nous avons vu que l'évaluation environnementale s'adapte au contenu du plan qu'elle évalue : la démarche de zonage des enjeux environnementaux hiérarchisés est inexistante dans l'EE des PLUi, et présente systématiquement dans les SDC. Pour les PLUi, les enjeux environnementaux sont effectivement représentés sur une carte à l'issue de l'EIE (ou du moins, c'est ce qui est recommandé dans le cadre de la territorialisation) mais leur hiérarchisation n'est pas systématique. Une explication de la différence de traitement dans la territorialisation de l'enjeu est la différence de temporalité. En effet, dans le cas des SDC, la carte pourra resservir dans un futur beaucoup plus lointain (jusqu'à 10 ans, la durée de validité d'un SDC), alors que dans les PLUi, elle sera utile quelques mois plus tard, au moment de définir le zonage. Les enjeux identifiés ne doivent ainsi faire l'objet d'aucune ambiguïté, c'est pourquoi un code couleur très visuel est utilisé.

Nous avons vu que dans le cas de figure révision du SDC, la comparaison de l'impact de différents scénarios n'était pas aussi poussée que pour l'élaboration : elle fait l'objet d'une qualification simple pour le Puy de Dôme et est inexistante pour l'Ariège. Il est pourtant écrit dans l'article R515-7 du CE que « Le schéma départemental des carrières est révisé dans un délai maximal de dix ans à compter de son approbation et selon une procédure identique à son adoption. ». Toutefois, il est écrit dans les PREES que lorsque la réflexion sous forme de scénarios n'est pas directement imposée par les textes relatifs au schéma évalué, il peut s'avérer « pertinent de présenter la chaîne décisionnelle, comme un ensemble d'options imbriquées plutôt que comme un scénario artificiellement bien délimité. » Dans tel cas « La justification des choix reprend alors l'ensemble des éléments considérés pour les différentes décisions et rappelle l'historique, les méthodes, les argumentations étayant les différentes positions. ». Ces scénarios n'étaient en effet pas imposés dans les SDC, mais ils le sont dans les nouveaux SRC. Ces scénarios devront donc faire l'objet d'une vigilance accrue lors de la rédaction de l'EES du SRC AuRA. Deux de nos trois exemples analysent les incidences au regard des enjeux, un aspect qui comme dans le GEEDU, fait partie des attendus des PREES qui reprend l'illustration de la matrice d'analyse des incidences comme outil permettant d'analyser les enjeux.

Etant donné la grande ampleur du territoire concerné par les SRC, leur lien très marqué avec une profession liée à l'industrie, et le fait qu'ils encadrent l'implantation de sites classés pour la protection de l'environnement, la concertation prendra des formes très différentes à celles de documents d'urbanisme, tout en ayant un dessein identique (parmi d'autres) : celui d'asseoir la légitimité du contenu du SRC au moment de sa potentielle validation et de sa mise en application. Nous verrons dans quelle mesure la concertation permet la prise en compte partagée de l'environnement dans le SRC.

C. Analyse de la concertation

Les modalités de la concertation ont été décidées au moment de la prescription du PLUi. Nous allons analyser son bilan pour les deux PLUi dont la conclusion de la commission d'enquête est disponible, afin de découvrir dans quelle mesure les habitants ont été impliqués. Le bilan est joint au dossier d'enquête publique et porté ainsi à connaissance de la commission d'enquête (cf Article L103-6 CU).

1) Dans le cadre des PLUi

a. *Le Grand Chalon et la concertation des spécialistes*

Nous avons représenté l'ensemble des réunions de concertation ayant été organisées dans le cadre de l'élaboration du PLUi de Grand Chalon (figure 17). Ces réunions font intervenir différents types d'acteurs : le grand public (rouge sur le schéma) ; les acteurs du territoire (en violet) et les personnes publiques associées (en vert). Les acteurs du territoire regroupaient des spécialistes dans leur domaine d'activité. Le plus souvent, les trois secteurs ; associatif, privé et public étaient représentés. Les réunions réservées au grand public relevaient, si l'on se réfère à la figure 2, principalement de l'information, étant donné leur situation par rapport à la chronologie d'élaboration du PLUi. Analyser la participation des acteurs du territoire se révèle plus délicat. En effet, les acteurs du territoire ont contribué au projet à travers la participation à des ateliers thématiques, encadrés par l'agence d'urbanisme maîtrise d'ouvrage. Il est cependant impossible de déterminer si ces ateliers relevaient de la simple émulation d'idées ou de la coproduction. La traduction des apports à l'issue de ces ateliers en dispositions du document d'urbanisme, semblable à l'évaluation de la prise en compte des enjeux de l'EIE dans le PADD vue plus haut, aurait permis de savoir dans quelle mesure ils ont effectivement contribué au projet.

La mise à disposition d'un registre de concertation dans chacune des mairies liées au PLUi est un second dispositif mis en avant. Néanmoins, lorsque l'on se penche sur les pièces du document disponibles, on se rend compte que l'EIE n'a jamais été mis dans sa totalité à disposition des habitants. Il est difficile de savoir si la « *synthèse du diagnostic* » comprenait des informations sur la situation environnementale du territoire. Remarquons à cet effet que dans le rapport de présentation, une distinction est faite entre le « *Diagnostic humain et fonctionnement du territoire* » et l'« *Etat Initial de l'Environnement* » qui font l'objet de deux documents séparés. La commission d'enquête considère pour sa part que la concertation préalable a fait l'objet d'une « *campagne d'information à la hauteur de l'enjeu* ».

1) Dans le cadre d'un schéma régional : le SRC AuRA

a. La gouvernance du SRC AuRA

La gouvernance repose sur deux instances :

- **Le Comité de pilotage**, dont la composition formée de 4 grands collèges est semblable à tous les SRC (cf. article R. 515-4 CE). Il consiste à encadrer formellement l'ensemble des travaux du SRC et à formuler à l'attention du préfet de région les préconisations qui s'imposeront en cours d'étude. Ce comité, prévu sur un format plénier, se réunira 1 fois par an.
- **Le Comité technique**, qui regroupe les représentants des 5 groupes de travail (GT) identifiés ci-après, la DREAL, ainsi qu'un échantillon des différents collèges du comité de pilotage. Il prépare le comité de pilotage et prend en compte les avis qui y sont exprimés, il coordonne les productions écrites du SRC et valide les dispositions techniques du schéma. Il a vocation à assurer la transversalité des travaux de chaque GT, notamment ceux du GT5 Enjeux environnementaux dont la thématique concerne tous les domaines du SRC. Le comité technique se réunit 3 à 4 fois par an.

D'après l'Instruction du gouvernement du 4 août 2017 relative à la mise en œuvre des SRC, le recours à des groupes techniques, ainsi que leurs modalités de composition, d'organisation et de fonctionnement sont laissés à l'initiative du préfet. La DREAL AuRA met en place 5 GT. Leur mission est de rédiger le SRC, chaque groupe se voyant distinctement attribuer la rédaction d'un ou plusieurs éléments constitutifs. Le GT5 est chargé de l'identification et de la hiérarchisation des enjeux. Il réalise également l'évaluation environnementale. MTDA est chargé de son animation. En intégrant les propositions de ses membres notamment par le biais d'ateliers à ce stade précoce qu'est la détermination des enjeux, il constitue une instance de concertation.

b. Les limites entrevues au sein de la concertation

Les membres du GT5 assistant aux ateliers varient. La DREAL tente de rassembler un maximum de voix (près de 80 invitations ont été envoyées pour la 3^{ème} réunion) regroupant de personnes issues du milieu associatif, de professionnels des carrières (Union Nationale des industries de carrières et matériaux de construction (UNICEM), de syndicats mixtes (Parcs naturels)... Leur expertise est en particulier recherchée. La stratégie adoptée rappelle celle du Grand Chalon qui comptait sur la participation d'acteurs du territoire spécialistes. Cependant, le citoyen novice est ici exclu, alors que dans le cadre du Grand Chalon des associations de riverains étaient associées.

Le décalage entre ce qui était prévu et les apports des ateliers expose une première limite de la concertation. En effet, celle-ci traite de l'humain, ce qui l'expose à une certaine imprévisibilité. Cependant, malgré les imprévus, l'adaptabilité de l'animateur permet d'obtenir des résultats positifs inattendus. Ainsi, malgré que l'atelier 2 n'ait pas permis d'obtenir la hiérarchisation des enjeux escomptés, les échanges riches découlant du dialogue organisé autour des enjeux ont satisfait la DREAL. Une seconde limite réside dans la mobilisation des acteurs pour assister aux ateliers. Ainsi, bien que la fréquentation totale soit satisfaisante (surtout compte tenu du nombre limité d'animateurs), la démobilisation des associations environnementales pour le 2^{ème} atelier couplée à la venue de six représentants de l'UNICEM a créé des rapports de force inégaux. Un désengagement progressif a aussi été observé dans le cadre de la concertation du SRC Centre-Val de Loire. Cet aspect tient probablement au fait, que contrairement aux PLUi, les SRC constituent un premier niveau de l'évaluation environnementale, qui sera approfondie dans le cadre de l'étude d'impact obligatoire à la mise en exploitation de tout projet de carrière, on assisterait donc à un

« report » ultérieur de la mobilisation. Cependant, les démarches de concertations engagées ont le mérite de réunir autour d'une table des acteurs opposés historiquement (industriels contre associations de défense de la nature), sur une thématique moins sensible qu'un projet bien défini. Une autre limite que nous souhaiterions relever est le manque de moyens : ainsi, en supposant que les 80 destinataires de l'invitation au 3^{ème} atelier du GT5 répondent présents, la salle réservée n'est en mesure d'accueillir qu'une trentaine de personnes. De plus, le partage des participants en sous-ateliers, qui permettraient à des voix réservées de s'exprimer, est limité par le nombre d'animateurs, qui ne sont que deux.

Conclusion

Nous avons dans un premier temps analysé un échantillon réduit de PLUi afin de faire un comparatif des méthodes d'analyse des incidences à l'œuvre. Nous nous sommes pour cela en grande partie basés sur la forme du rapport de présentation des PLUi, qui est le support principal permettant d'assurer la transparence de la démarche d'évaluation environnementale. Nous sommes partis du postulat qu'une méthodologie transparente permet une meilleure prise en compte de l'environnement, tandis qu'une méthodologie mal expliquée présentera des lacunes. La manière dont l'évaluation environnementale a pesé (ou non) dans le débat n'est pas systématiquement identifiable. Pour cela, une solution, étayer la présentation de la méthode par la chronologie du projet et les apports à l'issue de chaque aller-retour du zonage entre le bureau d'étude et la maîtrise d'ouvrage. De plus, malgré l'exercice obligatoire de l'EIE, la traduction de ce dernier en orientations n'est pas toujours évaluée. Enfin, un autre point de vigilance que nous avons identifié est le croisement cartographique entre les enjeux et les secteurs ouverts à l'urbanisation (directement impactés). La marge de manœuvre pour rendre plus efficace l'analyse des incidences tout en garantissant la prise en compte de l'environnement semble limitée. Néanmoins, notre analyse a fait ressortir quelques méthodes d'agrégation des enjeux mobilisables pour l'analyse des incidences territorialisée.

L'évaluation des incidences des SDC a révélé que ces plans sont particulièrement propices à la formulation de scénarios, et cela est exigé dans le cadre de l'élaboration des SRC. Tout comme pour les PLUi, le processus d'itérativité n'était pas toujours très bien présenté, ce qui rend d'autant meilleure l'initiative d'assurer la tenue d'un carnet de bord dans le cadre de l'animation du GT5.

Concernant les matrices d'évaluation des incidences, si elles facilitent la lecture du rapport de présentation très volumineux et décrivent efficacement l'évaluation que le chargé d'étude a opéré sur un impact donné, elles constituent néanmoins un outil critiquable. En effet, il reposerait sur une agrégation des impacts arbitraire. Il est bon de rappeler que certaines composantes de l'environnement peuvent se révéler antagonistes en termes de politique d'aménagement. En effet, le principe de densification, bien qu'il permette de limiter la consommation d'espaces, favorise la formation d'îlots de chaleur en été, et limite les possibilités de créations d'espaces verts qui contribuent à la constitution d'une trame verte et bleue urbaine. Certains scientifiques plaident pour la combinaison d'une démarche d'évaluation par enjeu et l'application de méthodes d'aide multicritère à la décision, pour palier à la prise de décision arbitraire qui a fragilisé la recevabilité de l'évaluation environnementale des projets particulièrement. Si les nombreux prérequis et la mobilisation importante des ressources rendent peu envisageables la démocratisation d'une méthode aboutie telle que Prométhé pour le moment⁴⁷, des pistes d'amélioration résident dans l'intégration d'ateliers faisant participer les acteurs du territoire, afin que l'évaluation

environnementale repose, en moins en partie, sur un système de valeurs définies et partagées, puisque cela est de toute façon inévitable.

Il est également nécessaire de souligner que l'évaluation environnementale intègre certains éléments « objectivables », par exemple, l'articulation avec les documents opposables (ex : Stratégie Nationale pour la gestion durable des granulats terrestres et marins et des matériaux et substances de carrières ; Directive Cadre sur l'Eau...). L'analyse des incidences se couple aussi à la justification des choix qui intègre la dimension socio-économique et qui est souvent l'occasion de réévaluer les ambitions d'urbanisme au regard des besoins en logements réels. L'évaluation environnementale permet une prise en compte partagée si elle se donne les moyens de mettre en place une concertation en amont qui permet d'avoir un impact significatif sur les orientations du plan. Dans les PLUi, nous avons vu un exemple où elle était menée lors de la phase d'élaboration du PADD. Le SRC AuRA va encore plus loin en mettant en place une concertation dans le cadre de la détermination des enjeux.

Sur un volet plus opérationnel et à la lumière de nos résultats, nous formulons finalement les préconisations suivantes pour les documents d'urbanisme :

| |
|---|
| – Croiser les enjeux issus de l'EIE avec les orientations du PADD pour analyser les incidences de cette pièce constitutive du PLU et sa prise en compte ; |
| – De manière générale, analyser les incidences au regard des enjeux environnementaux afin de mieux valoriser le travail de l'EIE, souvent chronophage et très fouillé ; |
| – Décrire les critères de pondération de l'impact : intensité, étendue, durée... et de l'enjeu ; |
| – Tenir compte des incidences cumulées par secteur ouvert à l'urbanisation au moins pour les thématiques du paysage et des milieux naturels |
| – Définir collectivement certains termes sujets à ambiguïté tels que « Enjeux », « Vulnérabilité », « Sensibilité »... ; |
| – Décrire la méthodologie au fur et à mesure du rapport ; |
| – Assurer la traçabilité des échanges entre la maîtrise d'ouvrage et le bureau d'étude en environnement, et les apports au PLUi en résultant. |

La limite principale du travail effectuée réside dans le nombre réduit de documents que nous avons analysés. Nous ne pouvons donc tirer de conclusions sur la qualité générale des évaluations environnementales effectuées en France. Nous avons cependant pu en tirer des « tendances », qu'il convient de nuancer avec toute la précaution qui s'impose. Un autre fait regrettable est l'ancienneté du Guide utilisé pour analyser les PLUi, qui sera justement mis à jour cette année.

Annexe 1 : Le contenu du rapport environnemental des plans et programmes d'après la réglementation française

Vert : relatif à l'évaluation des incidences traitée dans notre étude

Article R122-20 Code de l'Environnement

I.- L'évaluation environnementale est proportionnée à l'importance du plan, schéma, programme et autre document de planification, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée.

II.-Le rapport environnemental, qui rend compte de la démarche d'évaluation environnementale, comprend un résumé non technique des informations prévues ci-dessous :

1° Une présentation générale indiquant, de manière résumée, les objectifs du plan, schéma, programme ou document de planification et son contenu, son articulation avec d'autres plans, schémas, programmes ou documents de planification et, le cas échéant, si ces derniers ont fait, feront ou pourront eux-mêmes faire l'objet d'une évaluation environnementale ;

2° Une description de l'état initial de l'environnement sur le territoire concerné, les perspectives de son évolution probable si le plan, schéma, programme ou document de planification n'est pas mis en œuvre, les principaux enjeux environnementaux de la zone dans laquelle s'appliquera le plan, schéma, programme ou document de planification et les caractéristiques environnementales des **zones qui sont susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du plan**, schéma, programme ou document de planification. Lorsque l'échelle du plan, schéma, programme ou document de planification le permet, les zonages environnementaux existants sont identifiés ;

3° Les solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du plan, schéma, programme ou document de planification dans son champ d'application territorial. Chaque hypothèse fait mention des avantages et inconvénients qu'elle présente, notamment au regard des 1° et 2° ;

4° L'exposé des motifs pour lesquels le projet de plan, schéma, programme ou document de planification a été retenu notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement ;

5° L'exposé :

a) Des effets notables probables de la mise en œuvre du plan, schéma, programme ou autre document de planification sur l'environnement, et notamment, s'il y a lieu, sur la santé humaine, la population, la diversité biologique, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, le bruit, le climat, le patrimoine culturel architectural et archéologique et les paysages.

Les effets notables probables sur l'environnement sont regardés en fonction de leur caractère positif ou négatif, direct ou indirect, temporaire ou permanent, à court, moyen ou long terme ou encore en fonction de l'incidence née du cumul de ces effets. Ils prennent en compte les effets cumulés du plan, schéma, programme avec d'autres plans, schémas, programmes ou documents de planification ou projets de plans, schémas, programmes ou documents de planification connus ;

b) De l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L. 414-4 ;

6° La présentation successive des mesures prises pour :

a) Eviter les incidences négatives sur l'environnement du plan, schéma, programme ou autre document de planification sur l'environnement et la santé humaine ;

b) Réduire l'impact des incidences mentionnées au a ci-dessus n'ayant pu être évitées ;

c) Compenser, lorsque cela est possible, les incidences négatives notables du plan, schéma, programme ou

document de planification sur l'environnement ou la santé humaine qui n'ont pu être ni évités ni suffisamment réduits. S'il n'est pas possible de compenser ces effets, la personne publique responsable justifie cette impossibilité.

Les mesures prises au titre du b du 5° sont identifiées de manière particulière.

7° La présentation des critères, indicateurs et modalités-y compris les échéances-retenus :

a) Pour vérifier, après l'adoption du plan, schéma, programme ou document de planification, la correcte appréciation des effets défavorables identifiés au 5° et le caractère adéquat des mesures prises au titre du 6° ;

b) Pour identifier, après l'adoption du plan, schéma, programme ou document de planification, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et permettre, si nécessaire, l'intervention de mesures appropriées ;

8° Une présentation des méthodes utilisées pour établir le rapport sur les incidences environnementales et, lorsque plusieurs méthodes sont disponibles, une explication des raisons ayant conduit au choix opéré ;

9° Le cas échéant, l'avis émis par l'Etat membre de l'Union européenne consulté conformément aux dispositions de l'article L. 122-9 du présent code.

Annexe 2 : Le contenu du rapport de présentation du PLUi au titre de l'évaluation environnementale

Vert : relatif à l'évaluation des incidences traitée dans notre étude

Article R151-3 Code de l'urbanisme

I Au titre de l'évaluation environnementale lorsqu'elle est requise, le rapport de présentation :

1° Décrit l'articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte ;

2° Analyse les perspectives d'évolution de l'état initial de l'environnement en exposant, notamment, les caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du plan ;

3° **Expose les conséquences éventuelles de l'adoption du plan sur la protection des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement**, en particulier l'évaluation des incidences Natura 2000 mentionnée à l'article L. 414-4 du code de l'environnement ;

4° **Explique les choix retenus mentionnés au premier alinéa de l'article L. 151-4 au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau international, communautaire ou national**, ainsi que les raisons qui justifient le choix opéré au regard des solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ;

5° Présente les mesures envisagées pour éviter, réduire et, si possible, compenser, s'il y a lieu, les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement ;

6° Définit les critères, indicateurs et modalités retenus pour l'analyse des résultats de l'application du plan mentionnée à l'article L. 153-27 et, le cas échéant, pour le bilan de l'application des dispositions relatives à l'habitat prévu à l'article L. 153-29. Ils doivent permettre notamment de suivre les effets du plan sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées ;

7° Comprend un résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

Le rapport de présentation au titre de l'évaluation environnementale est proportionné à l'importance du plan local d'urbanisme, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée.

Annexe 3 : Structure des rapports de présentation des PLUi analysés

Orange : EIE et territorialisation des enjeux

Vert : Evaluation environnementale au sens strict

Bleu : Justification des choix et processus itératif

Violet : Méthodologie et processus itératif

Plan du rapport de présentation du PLUi-H Toulouse métropole

LIVRET 1A - Introduction et résumé non technique

LIVRET 1B - Diagnostic du territoire

- 1B1 – Diagnostic socio-économique
- **1B2 – Etat initial de l'environnement**

LIVRET 1C - Explication des choix retenus

- Explication des choix retenus pour établir le PADD
 - Propos introductifs : Principaux enseignements du diagnostic qui ont guidé la définition du parti d'aménagement
 - Partie 1 : Principaux enseignements du PADD
 - Partie 2 : Explication des choix retenus au regard des objectifs de protection de l'environnement
- Justification des objectifs de consommation d'espace du PADD et dispositions en faveur de la limitation de consommation d'espace et du renouvellement de la ville sur elle-même
- Explication des choix retenus pour établir le POA
- Explication des choix retenus au regard des axes transversaux et thématiques
 - Partie 1 : Explication des choix retenus en faveur de la préservation et de la valorisation de l'environnement
 - Partie 2 : Explication des choix retenus pour la qualité urbaine, architecturale et patrimoniale
 - Partie 3 : Explication des choix retenus pour favoriser l'urbanisme de projet
 - Partie 4 : Explication des choix retenus pour les thématiques économiques
 - Partie 5 : Explication des choix retenus pour la cohérence urbanisme/mobilité
 - Partie 6 : Explication des choix retenus pour les thématiques réseaux et équipements

LIVRET 1D - Justifications du projet

- Le découpage du territoire métropolitain en zone
- Le règlement
- Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP)
- Les périmètres de gel (L.151-41-5)
- La traduction des projets d'aménagement non couverts par une OAP

LIVRET 1E - Etudes au titre de l'article L.111-8 du Code de l'Urbanisme

LIVRET 1F - Articulation du plan avec les autres documents d'urbanisme et les plans ou programmes avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte

- Compatibilité avec le SCOT (SCOT approuvé le 21/04/2017)
- Compatibilité avec le PDU (PDU arrêté le 19/10/2016)
- Compatibilité avec les dispositions particulières aux zones de bruits des aérodromes
- Prise en compte du PCAET (PCET de 2012)

LIVRET 1G - Évaluation du projet

- 1G1 - Analyse des incidences et mesures envisagées pour éviter, réduire et si possible compenser les conséquences dommageables de la mise en œuvre du plan sur l'environnement
Partie 1 Description de la méthodologie mise en œuvre pour l'évaluation environnementale
I. Contexte général de la mission

- A. Présentation de l'étude
- B. Planning d'interventions et réunions

II. Démarche mise en œuvre pour élaborer l'état initial de l'environnement et identifier de manière stratégique les enjeux environnementaux auxquels le territoire doit répondre

- A. L'identification des enjeux environnementaux
- B. La hiérarchisation des enjeux environnementaux : clé de voûte de l'évaluation environnementale
- C. La prise de connaissance du diagnostic territorial afin d'appréhender les enjeux urbanistiques corrélés ou antagonistes aux enjeux environnementaux

III. Démarche mise en œuvre pour analyser le PADD : un projet politique passé au crible de l'évaluation environnementale pour une meilleure intégration des objectifs de développement durable

IV. Démarche mise en œuvre pour analyser le projet de développement de la métropole et veiller à la bonne traduction réglementaire des enjeux environnementaux

- A. Analyse itérative des volontés de développement, susceptibles de porter atteinte à l'environnement
- B. Evaluation environnementale itérative pour une intégration des mesures de réduction des impacts environnementaux dans le projet

Partie 2 Analyse des incidences du PLUi-H sur les composantes environnementales du territoire

I. Les incidences notables du PLUi-H sur les paysages et le patrimoine bâti, et les mesures mises en œuvre pour les supprimer, les réduire ou les compenser

- A. Des enjeux aux objectifs du PADD
- B. Les incidences du projet de développement et les choix de zonage portant sur les paysages et le patrimoine
- C. Les outils réglementaires mobilisés en faveur des paysages et du patrimoine
- D. Approche territorialisée : zoom sur les zones sensibles, susceptibles d'être impactées par la mise en œuvre du projet

II. Les incidences notables du PLUi-H sur la Trame verte et bleue et la consommation d'espace et les mesures mises en œuvre pour les supprimer, les réduire ou les compenser

- A. Des enjeux aux objectifs du PADD
- B. Les incidences du projet de développement et des choix de zonage
- C. Les outils réglementaires mobilisés en faveur de la biodiversité
- D. Approche territorialisée : zoom sur les zones sensibles au regard de la biodiversité, susceptibles d'être impactées par la mise en œuvre du projet

III. Les incidences notables du PLUi-H sur la ressource en eau et la gestion des effluents, et les mesures mises en œuvre pour les supprimer, les réduire ou les compenser

- A. Des enjeux aux objectifs du PADD
- B. Les incidences du projet de développement et des choix de zonage
- C. Les outils réglementaires mobilisés en faveur de la ressource en eau

IV. Les incidences notables du PLUi-H sur les choix énergétiques, les émissions de gaz à effet de serre et la qualité d'air, et les mesures mises en œuvre pour les supprimer, les réduire ou les compenser

- A. Des enjeux aux objectifs du PADD
- B. Les incidences du projet de développement et des choix de zonage
- C. Les outils réglementaires mobilisés pour limiter les consommations d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre

V. Les incidences notables du PLUi-H en matière de risques et nuisances, et les mesures mises en œuvre pour les supprimer, les réduire ou les compenser

- A. Des enjeux aux objectifs du PADD
- B. Les incidences du projet de développement et des choix de zonage
- C. Les outils réglementaires mobilisés pour limiter les risques et nuisances pour les biens et personnes
- D. Approche territorialisée : zoom sur les zones sensibles, susceptibles d'être impactées par la mise en œuvre du projet

Partie 3 Evaluation des incidences sur le réseau Natura 2000

Partie 4 Annexe : reprise de l'évaluation environnementale des zones à urbaniser du PLU de Toulouse

- 1G2 – Critères, indicateurs et modalités d'analyse des résultats de l'application du plan

Plan du rapport de présentation du PLUi de la CC Limagne d'Ennezat

PARTIE 1 : DIAGNOSTIC ET ETAT INITIAL DE L'ENVIRONNEMENT

- Chapitre 1 : Diagnostic
- Chapitre 2 : Etat initial de l'environnement
 - I. Caractéristiques géographiques
 - II. Diagnostic paysager
 - III. Patrimoine naturel et biodiversité
 - IV. Ressources naturelles
 - V. Pollutions et nuisances
 - VI. Risques naturels et technologiques
 - VII. Synthèse de l'état initial de l'environnement

PARTIE 2 : JUSTIFICATION DES CHOIX

- Chapitre 1 : Justification du scénario choisi au sein du PADD
- Chapitre 2 : Justification du PADD
- Chapitre 3 : Justification des choix retenus pour la définition des OAP
- Chapitre 4 : Justification des choix retenus pour le zonage et le règlement

PARTIE 3 : EVALUATION ENVIRONNEMENTALE

- Chapitre 1 : Articulation du PLUi avec les plans ou programmes avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte sur les thématiques environnementales
 - I. Schémas, plans et programmes avec lesquels le PLUi de Limagne d'Ennezat doit être compatible
 - II. Schémas, plans et programmes que le PLUi de Limagne d'Ennezat doit prendre en compte
- Chapitre 2 : Analyse de la prise en compte des enjeux environnementaux et des critères de développement durable
 - I. **Rappel des enjeux issus de l'état initial de l'environnement**
 - II. **Les critères de développement durable**
 - III. **Les orientations stratégiques du PADD**
 - IV. **Prise en compte des enjeux environnementaux dans le PADD**
 - V. **Analyse des incidences par orientation du PADD**
- **Chapitre 3 : Analyse des incidences notables prévisibles du PLUi sur l'environnement, évaluation des incidences Natura 2000 et mesures intégrées**
 - I. **Analyse des changements de vocation des zones entre les PLU/POS actuels et le projet de PLUi**
 - II. **Détermination des secteurs susceptibles d'être impactés**
 - III. **Sensibilités écologiques des secteurs susceptibles d'être impactés**
 - IV. **Analyse des incidences sur l'environnement du zonage, du règlement et des OAP et mesures d'évitement et de réduction des impacts associées**
 - V. Analyse des incidences du PLUi sur les sites Natura 2000
- Chapitre 4 : Indicateurs de suivi pour l'analyse des résultats de l'application du PLUi
 - I. Notion d'indicateurs
 - II. Les indicateurs retenus pour le PLUi
- Chapitre 5 : Résumé non technique et méthodologie de l'évaluation environnementale
 - I. Résumé non technique
 - II. **Méthodologie de l'évaluation environnementale**

PARTIE 4 : ANNEXES

Plan du rapport de présentation du PLUi de la CA de l'Albigeois

PARTIE 5 – JUSTIFICATION DES MOTIFS DE LA DELIMITATION DES ZONES, DES REGLES ET DES OAP

1. La prise en compte des documents cadres supérieurs : conformité avec le SCOT intégrateur du Grand Albigeois
2. Prise en compte de la capacité des réseaux
 - Réseaux d'alimentation en eau potable et protection contre les incendies
 - Assainissement des eaux usées et eaux pluviales
 - Assainissement collectif
 - Assainissement non collectif
 - Gestion des eaux pluviales

PARTIE 6 - ANALYSE DES EFFETS DU PLAN SUR L'ENVIRONNEMENT

1. Caractéristiques des zones susceptibles d'être touchées de manière notable par la mise en œuvre du projet
2. Secteurs susceptibles d'être impactés par le PLUi
 - Description des milieux naturels des zones de projets et des espèces observées
 - Synthèse des enjeux par zones de projet
3. **Les incidences notables prévisibles du PLU sur l'environnement**
 - **Consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers**
 - Enjeux
 - PADD
 - Zonage
 - Règlement
 - Synthèse et mesures ERC
 - **Prise en compte des réseaux**
||
 - **Patrimoine paysager et architectural**
||
 - **Patrimoine naturel et biodiversité**
||
 - **Air, énergies et émissions de GES**
||
 - **Risques, nuisances, pollutions**
4. **Analyse des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP)**

PARTIE 7 – CRITERES, INDICATEURS ET MODALITES RETENUS POUR L'ANALYSE DES RESULTATS DE L'APPLICATION DU PLAN

PARTIE 8 – RESUME NON TECHNIQUE

- Etat Initial de l'Environnement
- Evaluation des incidences du plan sur l'environnement
 - Principe de l'évaluation environnementale
 - Méthode de l'évaluation environnementale
 - Une démarche itérative
 - Caractérisation de l'état initial de l'environnement
 - L'évaluation des incidences du PLUi

Plan du rapport de présentation du PLUi de la CA du Grand Chalon

1-1 DIAGNOSTIC HUMAIN ET FONCTIONNEMENT DU TERRITOIRE

1-2 ETAT INITIAL DE L'ENVIRONNEMENT

1-3 JUSTIFICATION DES CHOIX

1-4 EVALUATION ENVIRONNEMENTALE

A. Profil environnemental du territoire et perspectives d'évolution

1. Synthèse des enjeux thématiques et spatialisés

1.1 Synthèse et hiérarchisation des enjeux thématiques

1.2 Synthèse transversale globale

1.3 Synthèse des enjeux environnementaux territorialisés

2. Perspectives d'évolution en l'absence de la mise en œuvre du PLUi

2.1 Les principales composantes du scénario « poursuite de tendances »

2.2 Les principales incidences du scénario « poursuite de tendances » sur l'environnement

B. Analyse environnementale des orientations du PADD

1. Un seul scénario pour cette élaboration de PLUi

2. Analyse thématique des orientations du PADD

2.1 Limitier la consommation des espaces naturels, agricoles et l'étalement urbain

||

2.8 Prévenir la production de déchets et les valoriser en priorité par réemploi et recyclage

3. Analyse transversale des orientations du PADD

C. Analyse environnementale de la mise en œuvre du plan de zonage et du règlement

1. Analyse des incidences de chaque composante du projet sur l'environnement

1.1 Les choix en matière de développement démographique et d'armature urbaine

||

1.4 L'organisation des déplacements

2. Analyse des incidences cumulées de la mise en œuvre du PLUi par thématiques environnementales et présentation des mesures en faveur de l'environnement

2.1 Incidences sur la consommation d'espace

||

2.13 Incidences sur la gestion des déchets

D. Analyse des incidences spécifiques des OAP

1. Analyse des sensibilités environnementales des sites OAP

2. Analyse des incidences des OAP

2.1 OAP « ZA Les Moirots » à Champforgeuil (1AUXc)

||

2.18 OAP « Le Chauchy » à Saint-Désert (1AU)

3. Analyse des autres secteurs de développement ou de projets spécifiques

3.1 Incidences potentielles sur les continuités écologiques

3.2 Incidences potentielles sur l'activité agricole

E. Analyse des incidences du programme d'actions déplacements

F. Analyse des incidences de la mise en œuvre du PLUi sur les sites Natura 2000

G. Articulation du PLUi avec les autres schémas, plans et programmes

H. Indicateurs de suivi, résumé non technique et méthode d'évaluation

1. Indicateurs de suivi de la mise en œuvre du PLUi

2. Description de la manière dont l'évaluation a été réalisée

2.1 Méthode générale employée pour l'évaluation environnementale

2.2 Méthode d'analyse des zones humides

2.3 Méthode d'appréciation des incidences sur les émissions de gaz à effet de serre

3. Résumé non technique

I. Annexes : note relative à l'outil GES PLUi

Plan du rapport de présentation du PLUi de la CC de la Vallée d'Auge

1.1 DIAGNOSTIC TERRITORIAL

1.2 JUSTIFICATIONS DU PROJET

Partie 1-Enjeux et prospectives territoriales

Partie 2-Justification du PADD

Partie 3-Justification du règlement

1. Préservation du socle naturel et agricole
 - 1.1. La zone agricole
 - 1.2. La zone naturelle
 - 1.3. Les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques
 - 1.4. La zone Nf et les Espaces Boisés Classés
 - 1.5. Les haies protégées
 - 1.6. Les zones humides et mares
 - 1.7. Les cours d'eau
 - 1.8. Les constructions agricoles en zones A et N et la préservation des sièges d'exploitation
 - 1.9. L'encadrement des constructions forestières et agricoles
2. Prise en compte des enjeux patrimoniaux et paysagers
 - 2.1. Interventions sur le bâti ancien et éléments bâtis répertoriés au titre du L151-19 du Code de l'Urbanisme
 - 2.2. Eléments et secteurs paysagers protégés au titre du L151-23 du Code de l'urbanisme
 - 2.3. Le secteur Np et ses sous-secteurs Np1 et Npf
 - 2.4. l'OAP "Saint-Maclou"
3. Les hameaux, écarts et batis isolés : zonage et possibilités d'évolutions
4. La délimitation des zones urbaines résidentielles
5. Les règles de constructibilité des zones résidentielles
6. La réglementation du stationnement
7. Les parcs d'activités économiques (zones Uzi, Uza, Ue, Ne, Nz, Nzi, 1AUzi et 1AUzc et leurs OAP)
8. Les Zones Spécialisées Ue Et Ne
9. Les zones 1AU, 2AU, les OAP et leur échancier
10. Les réseaux
11. Les risques pris en compte dans le règlement
12. Les emplacements réservés

Partie 4-Respect des grands équilibres du projet et évolutions vis-à-vis du précédent PLU

Partie 5-Analyse des incidences sur l'environnement

1 - Analyse des incidences du projet sur l'environnement

- **Ressources naturelles et biodiversité**
- **Ressource en eau**
- **Paysage, cadre de vie, patrimoine bâti et naturel**
- **Risques naturels et technologiques**
- **Nuisances**
- **Energie et pollutions atmosphériques**

Partie 6-Etude d'incidence Natura 2000

Partie 7-Indicateurs pour l'évaluation du plan

1.3 RESUME NON TECHNIQUE

Annexe 4 : Critères de détermination du niveau de sensibilité des OAP du PLUi de Grand Chablon

| | |
|--|--|
| Niveau de sensibilité : | |
| • | 1 : sensibilité faible |
| • | 2 : sensibilité moyenne |
| • | 3 : sensibilité élevée |
| Critères utilisés pour définir le niveau de sensibilité : | |
| – | Sensibilité écologique : |
| ○ | 1 : Absence de milieux d'intérêt écologique, enclavement du site |
| ○ | 2 : Présence de milieux d'intérêt écologique (boisements, haies, ripisylves, prairies, mares, ...) |
| ○ | 3 : Présence de réservoirs de biodiversité ou corridors écologiques (à partir de l'étude TVB) |
| – | Sensibilité vis-à-vis de la ressource en eau : |
| ○ | 1 : Absence d'espace stratégique pour la ressource en eau |
| ○ | 2 : Proximité d'un cours d'eau, présence d'une zone d'intérêt pour la ressource en eau potable, |
| ○ | difficulté d'assainissement sur la commune |
| ○ | 3 : Présence d'un périmètre de captage, traversée de cours d'eau, présence d'une zone humide |
| – | Sensibilité vis-à-vis des risques naturels : |
| ○ | 1 : Absence de risque |
| ○ | 2 : Présence zone bleue PPRi, aléa moyen retrait gonflement des argiles |
| ○ | 3 : Présence zone rouge PPRi, zone inondable |
| – | Sensibilité vis-à-vis des risques technologiques : |
| ○ | 1 : Absence de risque |
| ○ | 2 : Proximité ligne électrique, axe TMD, canalisation de gaz |
| ○ | 3 : Proximité sites Séveso |
| – | Sensibilité vis-à-vis des nuisances acoustiques : |
| ○ | 1 : Faible nuisance acoustique à proximité |
| ○ | 2 : Proximité axe routier ou ferroviaire secondaire |
| ○ | 3 : Proximité axe routier ou ferroviaire structurant (niveau de gêne > 60dBA) |
| – | Sensibilité vis-à-vis de l'exposition aux polluants : |
| ○ | 1 : Absence de route à fort trafic à proximité immédiate |
| ○ | 2 : Proximité d'un axe routier structurant (200m < x < 100m) – pour zone résidentielle |
| ○ | uniquement |
| ○ | 3 : Proximité d'un axe routier structurant (< 100 m) |
| – | Sensibilités paysagères : |
| ○ | 1 : Site enclavé, peu perceptible |
| ○ | 2 : Site fortement perceptible depuis un axe routier à fort trafic, en entrée de ville, |
| ○ | 3 : Site de forte qualité paysagère, proximité bourg historique présentant des qualités |
| ○ | architecturales, topographie accentuée et sensible aux vues, covisibilités, |
| – | Sensibilité vis-à-vis de l'activité agricole : |
| ○ | 1 : site enclavé |
| ○ | 2 : parcelle irriguée, présence de bâtiments agricoles, cultures spécifiques (maraîchage, |
| ○ | viticulture) |
| ○ | 3 : fort intérêt agronomique, proximité d'un siège agricole, en AOC |
| – | Cohérence urbaine : |
| ○ | 1 : en continuité du bâti existant, proximité du centre bourg |
| ○ | 2 : site éloigné du centre bourg, difficulté de desserte en TC |
| ○ | 3 : site en dehors de l'enveloppe urbaine, difficulté de desserte en TC |

Annexe 5: Critères de détermination du niveau d'enjeu paysager des zones de développement potentiel du PLUi-H de Toulouse Métropole

- Lien avec l'enveloppe bâti existante (densification : 0 point ; extension : 1 point, mitage : 2 points) / Utilisation d'un coefficient de pondération 2 afin de donner plus d'importance à ce critère
- Positionnement en ligne de crête (Oui : 1 point ; Non : 0 point) / Utilisation d'un coefficient de pondération 2 afin de donner plus d'importance à ce critère
- Positionnement dans un secteur d'aménités paysagères (Oui : 1 point ; Non : 0 point)
- Positionnement en lisière d'un secteur d'aménités paysagères (Oui : 1 point ; Non : 0 point)
- Interaction avec les vues majeurs à préserver (Oui : 1 point ; Non : 0 point)
- Positionnement en entrée de ville, au regard des enjeux identifiés sur ces sites « clés », et la qualité de cette dernière le cas échéant (Oui : 1 point ; Non : 0 point)
- Impact d'un boisement majeur (Oui : 1 point ; Non : 0 point)

Annexe 6 : Réponses du chargé d'étude à propos de l'évaluation des incidences du PADD de Limagne d'Ennezat

Analyse des critères de l'évaluation des incidences

Lors de l'analyse des effets d'une orientation d'un PADD, il est fréquent qu'un système de notation tel que celui-ci-dessous soit employé par l'agence.

| Note | Signification |
|------|---|
| -- | Incidences négatives fortes |
| - | Incidences négatives |
| 0 | Sans incidence |
| + | Incidences positives |
| ++ | Mesures en faveur de la préservation de l'environnement |

L'enjeu de ce questionnaire est de comprendre les critères qui entrent en compte lors du choix de la notation.

Quand vous devez attribuer une note à une incidence du PADD d'un PLUi, considérez-vous :

- La **hiérarchisation de l'enjeu** auquel l'incidence se rapporte
Ex : l'enjeu de la qualité de l'air dans la Communauté de Communes de Plaine Limagne ayant été considéré Modéré, l'incidence Emission de gaz à effet de serre sera notée modérément négative (-). Inversement, si l'enjeu est catégorisé Structurant, l'incidence émission GES sera notée (--).

Si oui, merci d'explicitier votre démarche ou de donner un exemple concret :

La hiérarchisation de l'enjeu peut entrer en compte si on a des enjeux très différents pour une seule thématique mais souvent je regarde la thématique dans son ensemble (critère plus loin). A noter que dans l'analyse des incidences du PADD on a une première partie de prise en compte des enjeux environnementaux dans le PADD (tableau de croisement entre les enjeux et les axes du PADD). Si un enjeu ne trouve pas de correspondance dans le PADD à ce moment-là j'y ferai particulièrement attention dans la suite de l'analyse, surtout si l'enjeu est structurant.

- Les **objectifs quantifiés** de l'orientation du PADD
Ex : Un des objectifs de l'Orientation n°1 du PADD est de maintenir la vitalité démographique, qui aura pour incidence l'Augmentation du trafic routier et donc l'émission de GES. Le nombre prévisionnel de nouveaux habitants motivera la note (-) ou (--).

Si oui, merci d'explicitier votre démarche ou de donner un exemple concret :

Oui, pour reprendre ton exemple augmenter le nombre d'habitants de 2% ou de 10% n'aura pas les mêmes impacts. Cela peut également marcher pour l'augmentation/diminution des surfaces agricoles etc. Attention à bien regarder les proportions et non les chiffres !

- Le **type d'incidence** : court/moyen/long terme ; réversible ou irréversible ; temporaire ou permanent ; directe ou indirecte
Ex : Les nuisances sonores, réversibles étant donné les traitements acoustiques existants, auront une incidence normale (-).

Si oui, merci d'explicitier votre démarche ou de donner un exemple concret :

Oui, avec également l'effet localisé ou global. Par exemple, si une commune a sa STEP presque saturée mais a prévu l'agrandissement de la STEP ou la construction d'une nouvelle, l'impact de l'augmentation des besoins en assainissement sera moindre car temporaire.

- Les **moyens alloués** à l'objectif responsable de l'incidence
Ex : Le poids de l'incidence sera proportionnel à l'enveloppe allouée à l'objectif.

Si oui, merci d'explicitier votre démarche ou de donner un exemple concret :

Oui car si beaucoup de moyens sont mis, plus de mesures sont mises en place et donc une incidence très positive.

- L'objectif traduit un **engagement fort de l'intercommunalité ou la commune** sur la thématique environnementale, qui non seulement dépasse le cadre règlementaire mais aussi se démarque par rapport aux pratiques courantes des collectivités territoriales.
Ex : Gratuité de tous les transports publics.

Si oui, merci d'expliciter votre démarche ou de donner un exemple concret :
Pour moi ce critère est le même que le précédent (moyens).

- La **thématique de l'incidence**
Ex : la thématique Bruit est jugée moins préoccupante que la thématique Eau

Si oui, merci d'expliciter votre démarche ou de donner un exemple concret :
Lié à la hiérarchisation des enjeux. Etant donné qu'on fait une analyse par thématique, si un des enjeux de la thématique est structurant, la thématique est importante.

- Les **points forts et faiblesses du territoire**, tels qu'ils sont par exemple présentés dans ce tableau dans l'EIE de la Communauté de Communes de plaine Limagne :

| Thème | Atouts | Faiblesses |
|---|--|--|
| Caractéristiques géographiques et climat | | - Des effets du changement climatique déjà visibles avec l'augmentation des températures et en conséquence du nombre de journées chaudes |
| Patrimoine naturel et biodiversité | - Un patrimoine naturel remarquable présent au niveau des principales vallées du territoire (Morge, Allier) et de sites ponctuels disséminés (prés salés, pelouses sèches) - Des zones cultivées abritant une avifaune spécifique remarquable | - Des pratiques agricoles intensives marquées par de vastes étendues agricoles relativement homogènes - Des prés salés rendus vulnérables du fait de l'urbanisation et de pratiques agricoles intensives - Les pelouses sèches du coteau de la colline du Château fortement dégradées par l'absence d'entretien et la pratique du motocross - Des cours d'eau à remettre en bon état, notamment du fait de la présence d'obstacles à l'écoulement limitant le déplacement des poissons migrateurs |

Si oui, merci d'expliciter votre démarche ou de donner un exemple concret :
Pas vraiment, les enjeux suffisent car ils découlent de ce tableau et traduisent les forces et faiblesses du territoire (ainsi que leur hiérarchisation).

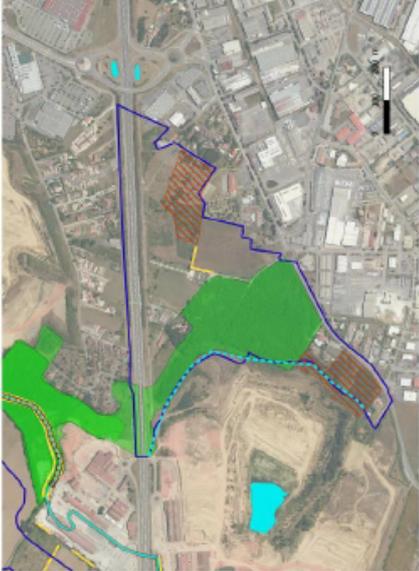
- Les **dispositions de l'ancien document d'urbanisme** :
Ex : Le zonage du PLU en projet contient moins de zones AU que celui actuellement en vigueur.

Si oui, merci d'expliciter votre démarche ou de donner un exemple concret :
Non pas vraiment, ce critère est plutôt utilisé dans l'étape suivante : l'analyse des incidences du zonage/règlement sur l'environnement.

- Si vous avez d'autres critères, merci de les préciser :
Non je pense que tu as tout cité.
- Rencontrez-vous des difficultés dans l'application de cette méthode ?
Non, c'est un peu devenu un automatisme, les PADD se ressemblant beaucoup entre eux. Après c'est peut-être le problème car tous les critères que tu as cité ne sont peut-être pas tous bien pris en compte du fait de cet automatisme mais aussi des délais souvent courts pour faire le travail et le peu de temps vendu pour ce type de tâche.
- Hiérarchisez l'ensemble des critères identifiés en fonction de leur poids dans votre évaluation des incidences
 1. Hiérarchisation de l'enjeu - moyens alloués
 2. Type d'incidence
 3. Objectifs quantifiés

- Dans l'évaluation des incidences, de manière générale quelles sont les difficultés que vous rencontrez :
 - Accessibilité aux données ?
Non.
 - Calendrier ?
Oui délais souvent courts car l'EE arrive à la fin du PLU et la commune met la pression pour son arrêt.
 - Communication avec le bureau d'urbanisme/ la commune ?
Non.
 - Adéquation avec le cahier des charges de l'appel d'offre ?
Non.
 - Identification des incidences ?
Non.
 - Hiérarchisation/qualification des incidences ?
Peut parfois poser des questions sur la notation à donner.
 - Présentation de la démarche dans le rapport ?
Non.
 - Autre :

Annexe 7 : Analyse des incidences d'une OAP du PLUi-H de Toulouse Métropole

| Analyse du site n°77 « Triquebeurre » | |
|--|---|
|  <p>Périmètre OAP Trame Verte et Bleue</p> <p>Réservoirs de biodiversité Réservoirs d'intérêt local inventoriés Réservoirs d'intérêt majeur (Znieff, Zico, APPB, N2000) Zones humides (CD31)</p> <p>Corridors écologiques Corridors milieux boisés : à préserver Corridors milieux boisés : à restaurer Corridors mixtes : à préserver Corridors mixtes : à restaurer</p> <p>Autres éléments naturels d'intérêt local Zone boisée Hêles et boisements rivulaires Plans d'eau Canal/ruisselet/fossé</p> <p>Obstacles aux continuités Points de conflits des corridors terrestres Obstacles à l'écoulement des cours d'eau</p> <p>Autres éléments Corridors milieux ouverts : à préserver Corridors milieux ouverts : à restaurer Corridors à créer Corridors bleus linéaires</p> | <p style="text-align: center;">Sensibilités / Enjeux</p> <ul style="list-style-type: none"> - Boisement d'environ 10 ha sur la moitié ouest défini comme réservoir d'intérêt local la Trame Verte et Bleue, - Au nord-ouest, secteur composé d'une mosaïque de friches, de prairies et de fourrés avec quelques bosquets, intéressante pour la faune. Petit ruisseau en limite ouest de l'OAP. - Présence avérée du Grand Capricorne, coléoptère protégé dans les vieux chênes, - Ce site, doit probablement être fréquenté par des chauves-souris, en transit ou en chasse. - On ne peut écarter la présence de certaines espèces végétales patrimoniales et/ou protégées assez bien représentées dans le secteur, comme la Mousse fleurie, l'Orchis lacté ou encore le Rosier de France, - Secteur néanmoins isolé et inséré dans l'urbanisation. La présence de la RN124 au nord, de la carrière à l'ouest et des zones d'activités particulièrement denses au sud et à l'est, diminue probablement la présence d'espèces de faune exigeantes. <p style="text-align: right;">⇒ Secteur à enjeu de niveau 2</p> <p style="text-align: center;">Mesures prises par le PLUi-H</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le boisement est protégé par un zonage Ns et un EBC - Création d'un écran végétale au nord de l'OAP, maintenant le lien fonctionnel avec le réservoir situé au nord de la RN124, qui reste possible grâce à un passage inférieur à l'ouest de l'OAP. <p style="text-align: center;">Analyse des incidences résiduelles</p> <p>L'urbanisation de la zone aura inévitablement une incidence sur la mosaïque de milieux, et notamment sur les milieux ouverts.</p> <p>⇒ Les mesures mises en œuvre qui permettent de protéger le réservoir d'intérêt local associé au contexte très urbanisé autour de l'OAP font que les incidences sur la Trame Verte et Bleue sont considérées comme faibles.</p> <p style="text-align: center;">Pistes d'améliorations possibles à intégrer lors d'une prochaine évolution du PLUi-H ou dans le cadre de la phase opérationnelle</p> <p>Compte tenu des milieux présents et du secteur de la Métropole, la phase projet devra s'accompagner d'un inventaire naturaliste portant sur la faune et sur la flore (potentialité d'espèces protégées), effectué sur une année complète. Préserver les vieux chênes dès que possible en tant qu'élément d'intérêt pour la biodiversité mais également en termes de cadre de vie des usagers.</p> |

Annexe 8 : Analyse des incidences d'une OAP du PLUi-H de Toulouse Métropole

| PLUi-H Toulouse Métropole | |
|---|--|
| Paysage et patrimoine bâti | <p>ZONAGE</p> <p>Etendue zones AU fermées et ouvertes (ha)</p> <p>Etendue zone de compensation environnementale (ha)</p> <p>En continuité des espaces urbains</p> <p>Préservation des zones agricoles et naturelles remarquables</p> <p>Coupures d'urbanisation</p> <p>Parcs agricoles naturels</p> <p>REGLEMENT</p> <p>Nombre d'Eléments Batis Protégés surfaciques et linéaires</p> <p>Espaces inconstructibles pour Continuités écologiques (ha)</p> <p>Espaces boisés classés (ha)</p> <p>Espaces verts protégés (ha)</p> <p>Sites d'intérêt Paysager (ha)</p> <p>Vues à préserver</p> |
| Trame Verte et Bleue et Consommation d'espaces | <p>ZONAGE</p> <p>Potentiel foncier en mutation urbaine</p> <p>Consommation prévue par an (ha)</p> <p>Réduction de la consommation foncière par rapport à la période précédente (%)</p> <p>Nombre de zones écartées du zonage AU</p> <p>Etendue de zones AU du précédent PLUi passés en zones N et A (ha)</p> <p>Naturalité globale du territoire, autrement dit étendue de zones N et A (ha)</p> <p>Amélioration des connaissances</p> <p>Périmètres réglementaires (ZPS, ZSC, APPB, RNR) et d'inventaires (ZNIEFF et ZICO) protégés par le classement N et A</p> <p>Prise en compte des réservoirs de biodiversité</p> <p>Prise en compte des corridors écologiques</p> <p>Prise en compte des ZH et cours d'eau</p> <p>Espaces réservés</p> <p>RÈGLEMENT</p> <p>Espaces boisés classés (EBC)</p> <p>Espaces verts protégés (EVP)</p> <p>Les secteurs de biodiversité (règlement graphique)</p> <p>Espaces inconstructibles pour continuités écologiques</p> <p>Aménagements réglementés en bordure de cours</p> <p>Règles alternatives de formes urbaines</p> <p>Référence à une palette végétale commune qui a valeur de recommandation</p> <p>Coefficient d'espaces de plein terre et coefficient de surfaces éco-aménageables (CEP, CSEA)</p> <p>Transcription des enjeux environnementaux dans les OAP</p> |
| Ressource en eau et gestion des effluents | <p>ZONAGE</p> <p>Volume d'eau potable consommé en moyenne par usager et par an (m³)</p> <p>Taux de renouvellement des réseaux</p> <p>Augmentation démographique projetée (nombre d'habitants supplémentaires d'ici la fin de validité du PLUi)</p> <p>Hypothèse sécurisante d'accroissement des besoins en eau</p> <p>Usines de production d'eau potable utilisées en-deçà de leur capacité</p> <p>Respect du périmètre de protection de captage</p> <p>Taux de charge des stations d'épuration (%) (études spécifiques prévues pour celles dont taux de charge atteint 90%)</p> <p>Révision du zonage d'assainissement coïncidant avec élaboration PLUi</p> <p>Zones d'urbanisation future projetées voisines de réseaux d'assainissement existants et en continuité du bâti existant</p> <p>REGLEMENT</p> <p>Couverture des besoins en eau potable</p> <p>Système séparatif des réseaux d'eaux usées et d'eaux pluviales</p> <p>Mesures en faveur de la rétention et l'infiltration des eaux de pluie (toitures végétalisées autorisées, bassins de rétention des eaux de pluie)</p> <p>Mesures visant à limiter l'imperméabilisation des sols et le ruissellement (EBC, EVP, CEP...)</p> <p>Mesures de gestion des eaux pluviales dans les OAP</p> |
| Choix énergétique, émission de gaz à effet de serre et qualité de l'air | <p>ZONAGE</p> <p>Extensions urbaines analysées sous l'angle du niveau de desserte :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Située dans un périmètre d'influence d'un TC avec une bonne qualité de desserte (transport en commun structurant et performant) - Située dans un périmètre d'influence avec un autre réseau TC - Non desservie - Non desservie et hors zone de cohérence au SCoT <p>Principe de densification (diminue dépenses énergétiques)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Seuil minimal de densité |

| | |
|-----------------------------|--|
| | <p>- Règles d'implantation des constructions par rapport aux voies etc</p> <p>REGLEMENT</p> <p>Conception bioclimatique</p> <p>Orientation nord/sud</p> <p>Protection contre les rayonnements solaires par ombrières</p> <p>Dispositifs de protection TVB contre les îlots de chaleur</p> <p>Règles qualitatives concernant le traitement paysager</p> <p>Règlementation plus souple pour les projets de valorisation des énergies renouvelables</p> <p>Stationnement adapté pour inciter à l'utilisation des transports alternatifs</p> <p>OAP intégrant un volet climat, mobilités alternatives traitées</p> |
| Risques et nuisances | <p>ZONAGE</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cours d'eau et leurs berges préservés de l'urbanisation par le biais d'un zonage N ou A - Croisement cartographique PPRI, risque inondation et urbanisation - Croisement cartographique aléa remontée de nappe - Croisement cartographique avec plan d'exposition au bruit - Croisement cartographique avec zones exposées à un dépassement des valeurs limites pour la protection de la santé en NO₂ - Zones de développement résidentiel ou mixte sont situées à l'écart des établissements Seveso et hors PPRT - Espaces de nature pour améliorer la qualité de l'air <p>REGLEMENT</p> <p>Outils graphiques qui assurent la protection des berges</p> <p>Règlement limitant la hausse de population dans les zones exposées aux risques et nuisances d'origine humaine</p> <p>Chapitre relatif aux risques et nuisances dans plans des OAP</p> |

Annexe 9 : Fiche scénaristique utilisée dans le cadre de la détermination du PADD de Vallée d'Auge

PATRIMOINE, PAYSAGE, SOCLE NATUREL

Scénario A : OUVRIR ET DÉCOUVRIR

→ La CCVA dispose d'une variété de paysages et de patrimoine importante mais qui sont souvent discrets ou peu accessibles. Mieux valoriser le socle naturel impliquerait de le rendre plus perméable à l'habitant et au visiteur, afin de révéler et d'exploiter toutes ses richesses agricoles, patrimoniales et paysagères.

-  Vente à la ferme, gîtes ruraux, etc.
-  Réseaux des chemins et liaisons douces
-  Réseau bocager dense et enrichissement qui coupent les vues
-  Grandes enclaves clôturées (haras, châteaux, etc.)



Eglise de Sainte-Marie-aux-Anglais

Scénario B : PRÉSERVER ET LAISSER GÉRER

→ A travers leurs activités et leurs usages, des acteurs privés exploitent et entretiennent le socle naturel et les patrimoines du territoire. Un choix peut être de s'impliquer a minima dans cette gestion du socle, pour concentrer l'action publique dans et aux abords et des espaces urbanisés, où le patrimoine et le paysage est accessible au plus grand nombre, en préservant un certain cloisonnement entre urbain et rural.

-  Une valorisation privée de plusieurs grands ensembles patrimoniaux du territoire.
-  Reprise par la CCVA du château «urbain» du Breuil
-  Forte imbrication et fragmentation des espaces urbanisés avec le milieu naturel et agricole



Entrée de haras à Coupesart

Scénario C : HABITER ET RELIER

→ Le dynamisme résidentiel de la CCVA s'explique en partie par la recherche d'un cadre de vie plus proche de la campagne. Mieux articuler grâce à des interventions ciblées le socle naturel et les espaces habités pourrait aussi être l'occasion de rattacher symboliquement les différentes entités paysagères de la CCVA et de mettre en valeur des patrimoines cachés.

-  Voie verte d'échelle intercommunale
-  Veille foncière permettant de saisir des opportunités (VIGIFONCIER SAFER)
-  Forte disparité paysagère dans le territoire et peu de facteurs permettant d'affirmer une identité territoriale de la CCVA



La voie verte : un lien au socle naturel à l'échelle de la CCVA

Exemples d'actions ou de projets possibles

- Favoriser la diversification agricole et l'ouverture des fermes au public
- Signaler, rendre accessible (stationnement) voire créer des belvédères paysagers (lesquels ?)
- Mettre en valeur les patrimoines méconnus : Pont Bailey, bâti industriel, autres exemples ?
- Favoriser la reconversion du patrimoine bâti à des fins touristiques et culturelles ainsi que l'ouverture même temporaire au public
- Développer le réseau de chemins
- Favoriser globalement le maintien des éléments paysagers identitaires (lesquels ?)

Éléments de comparaison des scénarios



Exemples d'actions ou de projets possibles

- Permettre la reprise ou l'évolution des grands ensembles patrimoniaux isolés
- Ne pas inciter la fréquentation du public en dehors de grands itinéraires existants
- Poursuivre la valorisation des parcs et espaces verts à proximité des bourgs (Le Breuil, Crevecoeur-en-Auge, autres exemples ?..)
- Privilégier une action de préservation des éléments de paysage et du bâti patrimonial dans et aux franges des espaces urbanisés (lesquels ?)
- ...

Éléments de comparaison des scénarios



Exemples d'actions ou de projets possibles

- Favoriser la réhabilitation du bâti patrimonial notamment pour le logement et l'activité artisanale
- Travailler sur un circuit de découverte du territoire à l'échelle de la CCVA, reliant les lieux emblématiques (lesquels ?)
- Mettre en place une signalétique et de éléments d'aménagements récurrents pour souligner l'appartenance territoriale à la CCVA
- Privilégier une action de préservation des éléments paysagers et du bâti patrimonial le long d'une sélection d'axes de découverte du territoire, en choisissant les plus structurants et les plus qualitatifs (lesquels ?)

Éléments de comparaison des scénarios



Bibliographie

- ¹ Dziedzicki Jean-Marc, 2001, « Gestion des conflits d'aménagement de l'espace : quelle place pour les processus de médiation ? », thèse en aménagement, École doctorale Sciences de l'homme et de la société à Tours, 443 p.
- ² Le Caro Yvon, 2002, « Usages récréatifs de l'espace agricole », thèse de géographie, Université de Rennes 2, 873 p.
- ³ Arnaud Lecourt, 2003, « Les conflits d'aménagement : analyse théorique et pratique à partir du cas breton », thèse de Géographie, Université de Rennes 2, 361 p.
- ⁴ Lascoumes Pierre, 1994, *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*, Paris, Editions La Découverte, 324 p.
- ⁵ Lascoumes Pierre, Joly-Sibuet Elisabeth, Guhan Annie, Leost Raymond, 1988, « Conflits d'environnement et intérêts protégés par des associations de défense », rapport de recherche, Ministère de l'Environnement / SRETIE, 264 p.
- ⁶ Ion Jacques, 1997, « La fin des militants ? » Paris, Les Editions de l'Atelier / Editions Ouvrières, 124 p.
- ⁷ Subra Philippe « Le durcissement des conflits environnementaux » *Le Monde*, 7 juin 2015. URL : https://www.lemonde.fr/idees/article/2015/06/07/le-durcissement-des-conflits-environnementaux_4649108_3232.html [Consulté le 26 aout 2018]
- ⁸ Lefèvre Thibault, Baldacchino Julien « Les opérations à Notre-Dame-des-Landes coûtent 300 000 euros par jour à l'Etat » FranceInter, 17 avril 2018. URL : <https://www.franceinter.fr/societe/les-operations-a-notre-dame-des-landes-coutent-300-000-euros-par-jour-a-l-etat> [Consulté le 26 aout 2018]
- ⁹ Jacqué Philippe « Abandon de Notre-Dame-des-Landes : quelle indemnisation pour Vinci ? » *Le Monde*, 17 janvier 2018. URL : https://www.lemonde.fr/planete/article/2018/01/17/abandon-de-notre-dame-des-landes-quelle-indemnisation-pour-vinci_5243079_3244.html [Consulté le 26 aout 2018]
- ¹⁰ V.P. avec AFP « Notre-Dame-des-Landes : Éric Woerth chiffre le coût de l'abandon du projet » France 3 Pays de La Loire, 29 mars 2018. URL : <https://france3-regions.francetvinfo.fr/pays-de-la-loire/loire-atlantique/nantes/notre-dame-landes-eric-woerth-chiffre-cout-abandon-du-projet-1449289.html> [Consulté le 26 aout 2018]
- ¹¹ Subra Philippe, 2016, *Zones à défendre - De Sivens à Notre-Dame-des-Landes*, Paris, Editions de L'Aube, collection « Document », 128 p.
- ¹² Bourg Dominique, Boy Daniel, 2005, *Conférences de citoyens, mode d'emploi*, Paris, Editions Charles Léopold Mayer, 105 p.
- ¹³ Blondiaux Loïc, 2008, *Le nouvel esprit de la démocratie - Actualité de la démocratie participative*, Paris, Editions du Seuil, Collection « la République des Idées », 109 p.
- ¹⁴ Penel Victoria, 2014, « Démocratie participative et urbanisme, enquêtes publiques », compte-rendu étudiant, VetAgro-Sup Campus Agronomique, 9 p.
- ¹⁵ Valo Martine « Grands projets : après le drame de Sivens, un rapport dessine les contours de la « démocratie environnementale » » *Le Monde*, 3 juin 2015. URL : https://www.lemonde.fr/planete/article/2015/06/03/grands-projets-apres-le-drame-de-sivens-un-rapport-dessine-les-contours-de-la-democratie-environnementale_4646748_3244.html [Consulté le 26 aout 2018]
- ¹⁶ Zetlaoui-Léger Jodelle, 2010, « Les démarches participatives en urbanisme : de l'injonction réglementaire au désir d'entreprendre », Institut d'Urbanisme de Paris - PRES Paris Est.

-
- ¹⁷ Penel Victoria, 2014, « Démocratie participative et urbanisme, enquêtes publiques », compte-rendu étudiant, VetAgro-Sup Campus Agronomique, 9 p.
- ¹⁸ Les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), 2016, *La concertation en urbanisme et aménagement*, collection « Atelier urba », 6 p.
- ¹⁹ Site du Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire. URL : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/cadre-participation-du-public-au-titre-du-code-lenvironnement> [Consulté le 26 aout 2018]
- ²⁰ Diot-Labuset Charline – Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme, 2015, *Démocratie participative - Guide des outils pour agir*, collection « Etat des lieux et analyse » 54 p.
- ²¹ Gilles Côté, Jean-Philippe Waaub et Bertrand Mareschal, 2017 « L'évaluation d'impact environnemental et social en péril », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 17 numéro 3. En ligne : <http://journals.openedition.org/vertigo/18813> [Consulté le 28 aout 2018]
- ²² Limoges, Camille, P. Doray, P. Henrichon, M. Cimon et D. Veilleux, 1993, *L'état et les préoccupations des citoyens relatives aux incidences du changement technologique*, Québec : Conseil de la science et de la technologie, 183 p.
- ²³ Autorité Environnementale, 2017, « Rapport annuel – 2017 », 59 p.
- ²⁴ De Montis Andrea, 2014 « Strategic environmental assessment of energy planning tools. A study of Italian regions and provinces », *Environmental Impact Assessment*, Volume 46 p. 32.
- ²⁵ De Montis Andrea, Caschili Simone, Ganciu Amedeo, Ledda Antonio, Paoli Filippo, Puddu Federico, Barra Mario, 2016 « Strategic Environmental Assessment Implementation of Transport and Mobility Plans. The Case of Italian Regions and Provinces », *Journal of Agricultural engineering*, Volume 47 numéro 2, p. 100.
- ²⁶ Fisher Thomas B., 2010 « Reviewing the quality of strategic environmental assessment reports for English spatial plan core strategies » *Environmental Impact Assessment Review*, Volume 30, Issue 1, p. 62.
- ²⁷ Fischer Thomas B., 2012 « The quality of local transport plan (LTP) 3 SEA reports in North West England - A comparative review with English spatial and waste management planning related SEA practice » *Town and Country Planning*, Volume 81 p. 281.
- ²⁸ Fischer, Thomas, Karen Potter, Stuart Donaldson, Tony Scott, 2011, « Municipal waste management strategies, strategic environmental assessment and the consideration of climate change in England », *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, Volume 13, p. 541.
- ²⁹ ADAGE Environnement pour le compte du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD), 2011, « Guide sur l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme », Collection « Références » du Service de l'Économie, de l'Évaluation et de l'Intégration du Développement Durable du CGDD, 60 p.
- ³⁰ France urbaine, 2016, « Tout savoir sur le SRADDET », 12 p.
- ³¹ Site de la région Nouvelle-Aquitaine. URL : <https://www.nouvelle-aquitaine.fr/concertations-pour-co-construire-nouvelles-politiques-regionales/programme-regional-foret-bois-prfb.html> [Consulté le 25 aout 2018]
- ³² CEREMA - Direction territoriale Centre-Est - Direction environnement territoires et climat - Pole de compétence et d'innovation Évaluations Environnementales, 2015, « Préconisations relatives à l'évaluation environnementale stratégique - Note méthodologique (hors documents d'urbanisme) », Collection « Références » du Service de l'Économie, de l'Évaluation et de l'Intégration du Développement Durable du CGDD, 64 p.
- ³³ ADAGE Environnement pour le compte du Commissariat Général au Développement Durable (CGDD), 2011, « Guide sur l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme », Collection « Références » du Service de l'Économie, de l'Évaluation et de l'Intégration du Développement Durable du CGDD, 60 p..

-
- ³⁴ Porter Theodore M., 1996, *Trust in numbers – The pursuit of objectivity in science and public life*, Princeton, Princeton University Press, 324 p.
- ³⁵ Mallard Fanny, 2014, « Développement d'une méthode d'évaluation quantitative des effets des projets d'infrastructures de transport terrestre sur les milieux naturels », thèse de biodiversité et écologie, Ecole Centrale de Nantes, 471 p.
- ³⁶ Xiaodong Lia, Yimin Zhub, Zhihui Zhanga, 2010, « An LCA-based environmental impact assessment model for construction processes » *Building and Environment*, Volume 45, Issue 3, p. 766.
- Appu Haapio, Pertti Viitaniemi, 2008, « A critical review of building environmental assessment tools », *Environmental Impact Assessment Review*, Volume 28, p. 469.
- ³⁷ Cheynet Denis, 2011, « Modélisation des impacts environnementaux, quelles application dans le domaine du transport ? », mémoire de stage, Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat Université lumière Lyon 2
- ³⁸ Dossier complet de l'enquête publique du PLUi de la Communauté d'Agglomération du Grand Chalon achevée le 23 avril 2018. URL : <http://www.legrandchalon.fr/vie-pratique/urbanisme/enquete-publique-plui-pda.html> [Consulté le 1er aout 2018]
- ³⁹ Dossier complet de l'enquête publique du PLUi de la Communauté de Communes de la Vallée d'Auges achevée le 10 février 2018. URL : <http://lisieux-normandie.fr/pièces-du-dossier-denquete-publique-du-plui-de-la-vallee-dauge/> [Consulté le 1er aout 2018]
- ⁴⁰ Dossier complet de l'enquête publique du PLUi tenant lieu de PLH de Toulouse Métropole achevée le 09/04/2015. URL : <https://www.toulouse-metropole.fr/projets/plan-local-d-urbanisme-intercommunal/le-dossier-soumis-a-enquete-publique> [Consulté le 1er aout 2018]
- ⁴¹ Rapport environnemental du Schéma départemental des carrières du Cher adopté le 30 mai 2016. URL : <http://www.centre.developpement-durable.gouv.fr/les-schemas-departementaux-des-carrieres-en-region-a955.html> [Consulté le 12 septembre 2018]
- ⁴² Rapport environnemental du Schéma départemental des carrières de l'Ariège adopté le 13 décembre 2013. URL : http://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_environnemental_cle0af2e6.pdf [Consulté le 12 septembre 2018]
- ⁴³ Hamel, P. J., 1986, « Forces et faiblesses des méthodes d'évaluation des impacts environnementaux, Québec : Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) », 93 p.
- ⁴⁴ Gagnon, C., 2002, Modélisation des incidences sociales : évaluation environnementale et développement régional viable, Rapport de recherche, Chicoutimi, En ligne : <http://www.uqac.quebec.ca/msiaa> [Consulté le 13 septembre 2018]
- ⁴⁵ H. Dalkmanna, R. Jiliberto Herrera, D. Bongardt, 2004, « Analytical strategic environmental assessment (ANSEA) developing a new approach to SEA » *Environmental Impact Assessment Review*, volume 24, Issue 4, p. 385
- ⁴⁶ Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, mars 2013 « Cadre régional « matériaux et carrières », Phase 2 Détermination des enjeux environnementaux », 59 p.
- ⁴⁷ Brans J.P. et B. Marechal, 2002, « PROMETHEE : Une méthodologie d'aide à la décision en présence de critères multiples », Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles (collection Statistique et Mathématiques Appliquées), 187 p.



VetAgro Sup

ARNAUBEC Manon, 2018, Analyse des méthodologies d'évaluation des incidences au sein de l'évaluation environnementale stratégique des plans et programmes, mémoire de fin d'étude, Clermont-Ferrand, 2018.

STRUCTURE D'ACCUEIL ET INSTITUTIONS ASSOCIEES:

- AGENCE MTDA (Venelles)

ENCADRANTS :

- MAITRE DE STAGE : PELASSY Marie-Paule
- TUTEUR PÉDAGOGIQUE : BONNIOT MIRLOUP Aurore

OPTION : Ingénierie et Stratégie du développement écoterritorial

RÉSUMÉ

La crise environnementale couplée au durcissement des conflits environnementaux rend cruciale la démarche de l'évaluation environnementale dans le cadre de l'élaboration de projets ou de plans et schémas. Ce dispositif permettrait, s'il est correctement mené, de faciliter l'acceptabilité sociale et protéger l'environnement par une évaluation juste des impacts et l'optimisation du projet sur le plan environnemental. Plusieurs études ont cependant montré des limites dans sa qualité, qui justifient l'interrogation suivante : dans quelle mesure l'évaluation environnementale des plans et schémas permet-elle une prise en compte optimale et partagée de l'environnement dans la planification territoriale ? Etant donné que les plans et programmes couvrent une large diversité d'échelles et de thématiques, nous avons analysé en parallèle deux types de plans très différents, que ce soit par leurs enjeux, par leur niveau de précision et leur échelle d'application : les Plans Locaux d'urbanisme et les Schémas des Carrières. Pour ce faire, leur rapport environnemental a été évalué au regard des recommandations contenues dans le *Guide de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme* (CGDD, 2011) et les *Préconisations relatives à l'évaluation environnementale stratégique - Note méthodologique* (CGDD, 2015). Notre analyse a fait ressortir quelques lacunes, aussi des éléments de démarches méthodologiques solides qui ont permis de formuler des préconisations. Elle a également permis de confronter la théorie à la « réalité du terrain » en analysant de quelle façon les bureaux d'expertise se sont appropriés ces recommandations au fil des années.

Mots clés : Evaluation environnementale stratégique - Document d'urbanisme - Concertation – Planification territoriale

Cote documentation VetAgro Sup :