

La place de l'ÉE dans les exercices de planification et l'articulation avec la concertation publique

Anthony DOUET

Directeur du Syndicat du Bassin d'Arcachon Val de l'Eyre
Référént Nouvelle Aquitaine – Fédération Nationale des SCOT
France

directeur@sybarval.fr

Après huit ans sur le territoire d'Angoulême, chargé de l'élaboration du SCOT et des coopérations territoriales autour des questions de l'environnement et de l'agriculture, Anthony DOUET est actuellement directeur du syndicat des communes du Bassin d'Arcachon – Val de l'Eyre en charge de l'élaboration du SCOT et du suivi de sa mise en œuvre dans les PLU communaux et intercommunaux. Il a élaboré le Plan Climat Air Energie Territorial du territoire du Bassin d'Arcachon Val de l'Eyre, soumis à évaluation environnementale et réalisée en interne. Il est référent de la Fédération nationale des SCOT pour la Région Nouvelle Aquitaine et animateur du Club Trame verte et bleue. Il intervient comme représentant de la Fédération nationale des SCOT.

Résumé

Les évolutions législatives et réglementaires initiées par la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) et prolongées par les dispositions issues du Grenelle de l'Environnement ont renforcé notoirement la prise en compte de l'environnement dans les outils de planification territoriale et urbaine.

1. Comment les SCOT pratiquent l'évaluation environnementale ?

Les SCOT sont soumis à évaluation environnementale (L104-1 CU). L'évaluation environnementale demandée par les textes exige plusieurs éléments :

- *Les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir **des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine** font l'objet d'une évaluation environnementale.*
- *L'évaluation environnementale est **un processus constitué de l'élaboration**, par le maître d'ouvrage, **d'un rapport d'évaluation** des incidences sur l'environnement, de **la réalisation des consultations** prévues, ainsi que de **l'examen, par l'autorité compétente** pour autoriser le projet, de l'ensemble des informations présentées dans l'étude d'impact et reçues dans le cadre des consultations effectuées et du maître d'ouvrage.*
- *L'évaluation environnementale permet de **décrire et d'apprécier de manière appropriée**, en fonction de chaque cas particulier, **les incidences notables** directes et indirectes d'un projet sur les facteurs suivants :*
 - 1° La population et la santé humaine ;*
 - 2° La biodiversité, en accordant une attention particulière aux espèces et aux habitats protégés ;*
 - 3° Les terres, le sol, l'eau, l'air et le climat ;*
 - 4° Les biens matériels, le patrimoine culturel et le paysage ;*
 - 5° L'interaction entre les facteurs mentionnés aux 1° à 4°.*

Les incidences sur les facteurs énoncés englobent les incidences susceptibles de résulter de la vulnérabilité du projet aux risques d'accidents majeurs et aux catastrophes pertinents pour le projet concerné.

- **1^{er} constat** : L'exercice est obligatoire pour les collectivités porteuses de SCOT... et donc elles se plient aux règles des codes.

- **2^{ème} constat** : Le projet de territoire est construit par les élus, en concertation avec les acteurs concernés et associés. Le document est souvent rédigé en même temps que la finalisation du rapport de présentation où les choix d'aménagement sont justifiés. L'évaluation environnementale perd donc son côté itératif. L'évaluation environnementale vient clôturer un temps long d'élaboration, de débats et de décisions et justifie l'impact limité du projet sur l'environnement.
- **3^{ème} constat** : Les impacts cités ne concernent souvent que l'environnement, oubliant le volet « santé humaine ». Le sujet de la santé humaine est difficile à appréhender, sauf à considérer que créer du parking incite à utiliser sa voiture, et donc à émettre des polluants dans l'air responsables de pathologies. L'évaluation environnementale demandera donc de mettre en place un système de transport en commun. Mais dans la plupart des cas, la collectivité compétente en matière de planification n'est pas celle compétente pour le volet opérationnel. Et on reste dans l'incantation. C'est pour cela que la Fédération Nationale des SCOT propose de coupler la démarche de stratégie territoriale (SCOT) avec le volet « contractualisation » (Fonds européens, CPER, Contrats régionaux...). Nous nous positionnons clairement pour mieux articuler le projet politique avec les politiques contractuelles, et donc avec les politiques sectorielles des EPCI.

Ainsi, avec plusieurs années de pratique de l'évaluation environnementale, **il semblerait que la procédure n'ait pas réussi à trouver sa place de démarche** comme elle devrait l'être mais elle reste un document lourd à élaborer, cher et complexe... ainsi elle ne joue pas pleinement son rôle vis-à-vis des projets.

2. Comment l'évaluation environnementale interagit-elle avec le projet ?

Les documents d'urbanisme élaborent donc des évaluations environnementales mais ne sont pas les seuls soumis à l'exercice.

Les projets qui, par leur nature, leur dimension ou leur localisation, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ou la santé humaine font également l'objet d'une évaluation environnementale.

- **1^{ère} remarque** : l'exercice de l'évaluation environnementale est identique pour un document de prospective à 10 ou 15 ans où, sur la base de statistiques, on imagine l'évolution d'un territoire (sans connaître l'évolution de la bourse, l'augmentation de la température ou la dynamique des naissances et des décès) et pour un projet d'aménagement d'une zone de plusieurs hectares avec imperméabilisation de sols, construction de murs et installation de systèmes de régulation thermique. C'est-à-dire que la démarche demandée est la même pour un exercice de stratégie où on opère avec une vision mutualisée (tous domaines confondus) et pour un projet qui, lui, peut mesurer précisément ses incidences. Nous considérons donc que la DREAL demande trop de précisions à l'échelle de la stratégie au risque parfois de minimiser des incidences lorsqu'on ne connaît pas le nombre de logements qui seront créés ou le type d'entreprise qui s'installera.
- **2^{ème} remarque** : ou plutôt une question. De quel projet parlons-nous ? Le projet de territoire ou le projet d'aménagement ? Nous l'avons vu, l'interaction avec le projet quel qu'il soit n'existe qu'une fois celui-ci défini. Or, nous ne sommes pas sur la même temporalité, ni sur le même niveau d'impact.

L'évaluation environnementale devrait permettre de construire pas à pas le projet en mesurant à chaque étape (localisation, gabarit du projet, choix des matériaux, fonctionnement...) l'impact environnemental et sanitaire du projet.

Tout comme le projet est construit sous l'égide du maître d'ouvrage en partenariat avec quelques partenaires privilégiés, **l'évaluation environnementale devrait permettre l'association de la population** mais la

crystallisation du débat autour des questions environnementales plutôt que sur le projet d'aménagement et de développement du territoire voulu par les élus peut amoindrir la pertinence de l'évaluation environnementale.

3. Quelle est la place et l'implication des citoyens dans la concertation de ces outils ?

Lorsqu'on parle de démocratie « participative » ou plus globalement d'impliquer les citoyens à l'élaboration de documents de planification, la première question est :

- Quel(s) interlocuteur(s) ?
 - o **Le grand public** (= citoyen lambda) ... avec la question de son niveau d'information sur le sujet ET notre capacité à traduire les éléments techniques et les enjeux du projet
 - o **Les associations** : soit thématiques (ex. associations environnementales) ... avec le risque de politisation du débat ; soit directement politiques (ex. oppositions aux équipes municipales) ; soit « nimbystes » qui s'opposent à tout changement, surtout si le projet n'est pas loin de chez eux.
 - o **Les organes de consultation citoyenne** : ex. les conseils de développement qui sont des organes représentatifs de la société civile
 - o **Les élus...** choisis par les citoyens dans le but d'agir pour l'intérêt local... et prendre des décisions sur un temps défini.

- Quel niveau d'implication ?
 - o **L'information** : communications de type unilatéral. Elle va permettre aux experts de présenter et d'expliquer les orientations d'un projet.
 - o **La consultation** : qui consiste à sonder l'avis des citoyens, quant à un projet particulier, et d'en tenir compte dans la prise de décision finale.
 - o **La concertation** : un processus au cours duquel, à chaque étape, les citoyens auront la possibilité de donner leur avis.
 - o **La codécision** : consiste en une participation directe à l'élaboration de la décision ou une gestion déléguée.

Sans oublier l'évaluation des projets qui permet aux participants de faire le point sur l'effectivité de ce qui a été fait au préalable et tout au long de la construction du projet.

➤ **Face à ces constats, observations et questionnements, que faisons-nous ?**

- La liste des plans et programmes concernés par l'évaluation environnementale semble être équilibrée (article L.104-1 CU)... mais des exceptions pourraient être introduites afin de rendre l'EE plus « acceptable » et acceptée.
Doit-on obliger un Plan Climat Air Energie à rédiger une évaluation environnementale alors que ce document stratégique est censé améliorer l'environnement ?

- Il y a nécessité d'ajuster l'exercice de l'évaluation environnementale au projet : document de planification stratégique / document de planification local / projets de travaux ou d'aménagement.
 - o En effet, doit-on demander aux SCOT d'évaluer les incidences sur l'environnement de projets hypothétiques sur des enveloppes urbaines définies à 15 ou 20 ans, sachant que les mêmes projets d'aménagement seront soumis à évaluation ?
 - o Ne pourrait-on pas attendre que le projet soit abouti pour appliquer l'évaluation environnementale et aller au bout de l'évaluation « pure », c'est-à-dire : évaluer l'impact et adapter le projet en fonction du niveau d'incidence.

- A partir de cette étape, les exigences peuvent être différenciées :
 - par exemple, doit-on obliger les communes à refaire l'exercice de l'évaluation environnementale alors que le SCOT, sur le même territoire, a rédigé un document similaire ? Le PLU ne pourrait-il pas être dispensé d'EE ou avoir une EE allégée ?

En conclusion, l'évaluation environnementale est un très bon outil mais l'évaluation est un terme faisant référence au bilan et donc à la fin d'un processus. Nous devrions ainsi parler « d'Adaptation Environnementale du Projet » afin de lui donner un caractère plus opérationnel, en phase avec les projets concernés et permettant, de ce fait, une plus grande appropriation des élus et des habitants.