

**La prise en compte des changements climatiques
dans les évaluations environnementales stratégiques :
les enseignements juridiques et méthodologiques tirés des documents d'urbanisme en France**

Sylvain MONTEILLET

Chargé de mission évaluation environnementale,
Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer,
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat (MEEDDM),
Commissariat général au Développement durable (CGDD), France

Sylvain MONTEILLET :

Sylvain Monteillet est Chargé de mission évaluation environnementale depuis le 1er septembre 2004, d'abord en direction régionale de l'environnement puis à partir du 1er septembre 2007 aux services centraux du ministère (Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale puis Commissariat général au développement durable). Il est également membre de la société française pour le droit de l'environnement et chargé d'enseignement en droit de l'environnement auprès de divers organismes (université d'Orléans, ENGREF,..) M. Monteillet a à son actif plusieurs publications universitaires en droit public et droit de l'environnement.

Introduction

Les réflexions actuelles sur les « villes post-carbone »¹ nous rappellent que la construction de la cité ne peut être détachée des considérations environnementales. Si la notion d'environnement peut s'entendre d'une distinction, au moins symbolique, entre l'homme et ce qui l'environne, une telle distinction n'en reste pas moins mouvante, perméable, dépendant à la fois de nos connaissances scientifiques et de nos représentations normatives.

L'utilisation progressive du terme d'écologie, bien que celui-ci ne soit pas nouveau (Ernst Haeckel, 1866), souligne par son étymologie une vision plus intégrée, globale et dynamique (du grec *oikos*, «maison») – ce que cherche à traduire aujourd'hui l'objectif du développement durable.

Ce principe d'interaction interroge ainsi les relations pouvant exister entre les connaissances scientifiques et les façons de faire société : ce dernier aspect irrigue les questions contemporaines sur la ville mais aussi plus largement les questions juridiques (le droit, « façon sans cesse renouvelée d'imaginer le réel »²). Il n'y a d'ailleurs pas nécessairement de contradiction entre la prise de conscience des problèmes environnementaux et le progrès scientifique : au contraire, une vision informée par la science reste centrale dans la plupart des approches philosophiques sur les interrelations entre l'homme et la nature³.

Les processus d'évaluation, dont les évaluations environnementales, tendent à cultiver les liens entre le savoir scientifique et la production du droit, tout en reconnaissant la part politique des choix finals. Dans la présente communication, nous n'adopterons pas un point de vue axiologique, externe au système juridique sur ce que *devrait être* le droit au regard d'autres considérations ; nous prendrons une posture plus objective, *interne* au système juridique et s'attachant à ce que prévoit le droit positif sur la prise en compte de l'environnement. Il s'agira plus particulièrement de s'intéresser aux dispositifs d'évaluation environnementale des documents d'urbanisme dans le système juridique français (et celui de l'Union européenne), afin de dégager les principales implications méthodologiques de ces dispositifs au regard des émissions de gaz à effet de serre.

¹ Voir par exemple récemment les travaux de Jacques Theys, « Scénarios pour une ville post-carbone », in *Constructif* n°23, juillet 2009 : http://www.constructif.fr/Auteurs_527/Jacques_THEYS.html

² Louis Assier-Andrieu, *Le droit dans les sociétés humaines*, Paris, Nathan, 1996, p. 38.

³ Cf. Catherine et Raphaël Larrère, *Du bon usage de la nature*, Paris, Aubier, 1997 ; François Ost, *La nature hors la loi*, Paris, La Découverte, 1995.

En France, la maîtrise de la consommation d'espace par le développement de l'urbanisation – l'étalement ou l'éclatement urbain – a été parmi les thèmes majeurs du processus du Grenelle de l'environnement entamé en 2007 : parmi les enjeux environnementaux liés à cette préoccupation, celui des émissions de gaz à effet de serre occupe une place centrale (maîtrise des déplacements, conception des logements, puits carbone,...).

La loi de programmation du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a ainsi modifié l'article L. 110 du code de l'urbanisme, sur les principes généraux du droit français de l'urbanisme : l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme doit contribuer « à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement », afin de « réduire les émissions de gaz à effet de serre » et « réduire les consommations d'énergie ».

Le principe de l'intégration de l'environnement est envisagé ici comme une obligation de droit positif. Les textes fondamentaux de l'ordre juridique de l'Union européenne consacrent un principe d'intégration des exigences de protection de l'environnement dans les politiques communautaires, à la fois à l'article 6 du traité de la Communauté européenne et à l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux⁴.

Au niveau du droit français, l'intégration de l'environnement se déduit de l'article 6 de la Charte de l'environnement (loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005), d'après lequel « [l]es politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.»⁵

Le principe d'intégration de l'environnement comporte deux aspects complémentaires. D'une part, sur le fond, il s'agit de respecter les objectifs environnementaux dans le contenu des politiques publiques, en vue d'un développement durable. D'autre part, des démarches spécifiques doivent, si nécessaire, être mises en œuvre pour prendre en compte les préoccupations d'environnement lors de l'élaboration d'un projet, d'un document de planification ou d'une politique. C'est le rôle des évaluations environnementales, en lien également avec les principes de prévention, d'information et de participation du public (principes repris aux articles 3 et 7 de la Charte de l'environnement en France).

Les démarches d'évaluation environnementale ont pour objet de rendre compte des conséquences écologiques d'une initiative et de justifier les choix effectués au regard de ses impacts et des objectifs de protection de l'environnement. Elles sont une évaluation de l'intégration de l'environnement et contribuent donc à une approche en termes de développement durable. Elles ne créent pas en elles-mêmes de nouveaux objectifs environnementaux, mais interviennent pour aider à la prise en compte des objectifs fixés par d'autres dispositions (par exemple celles relatives à la réduction des émissions de gaz à effet de serre ou à l'adaptation aux changements climatiques).

Les évaluations environnementales *ex-ante* sont des démarches d'aide à la conception et à la décision. Elles se structurent autour de trois dimensions pratiques enrichies au fur et à mesure des retours d'expérience :

- produire une connaissance utile (sur l'état de l'environnement, les impacts,...) ;
- s'inscrire dans un processus de décision, en aidant à l'examen d'alternatives, de mesures de réduction, de compensation,...
- informer et consulter les autorités compétentes et le public.

⁴ La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne a été proclamée lors du traité de Nice du 7 décembre 2000 mais ne sera doté d'une véritable portée juridique qu'avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. La disposition sur l'intégration de l'environnement trouve son origine dès l'Acte unique européen (rentré en vigueur le 1^{er} juillet 1987) avec l'ancien article 130 R du traité de la Communauté économique européenne : « Les exigences en matière d'environnement sont une composante des autres politiques de la Communauté ».

⁵ Le Conseil constitutionnel (2008-564 DC, 19/06/2008) et le Conseil d'Etat (3 octobre 2008, commune d'Annecy, n°297931) ont précisé que l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement ont valeur constitutionnelle et s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leur domaine de compétence respectif.

Les différents éléments d'une évaluation environnementale *ex-ante* s'alimentent donc les uns et les autres et ne sauraient être envisagés séparément : ainsi, les différentes parties d'un rapport d'évaluation environnementale doivent d'abord être envisagées comme des étapes logiques d'une démarche d'intégration de l'environnement qu'il convient de retracer.

En droit français, les évaluations environnementales des documents d'urbanisme sont issues de la transposition, par une ordonnance du 3 juin 2004, de la directive européenne n°2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement – bien que certains éléments évaluatifs existaient déjà partiellement en droit français avant cette transposition, telle l'obligation systématique de réaliser un état initial de l'environnement pour les documents d'urbanisme.

S'agissant de l'effet de serre et des changements climatiques, le récent rapport du 14 septembre 2009 de la Commission européenne sur l'application et l'efficacité de la directive 2001/42 a souligné les besoins de méthodologies adaptées pour les démarches d'évaluation. L'exemple des documents d'urbanisme en France nous permettra notamment de mettre en avant les aspects suivants (en tenant compte du fait que le cadre juridique de l'évaluation environnementale est ici indissociable de considérations méthodologiques pour sa mise en œuvre) :

- il y a eu en Europe un apprentissage progressif des évaluations environnementales, à partir des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages, d'aménagements ou d'infrastructures. Les évaluations environnementales stratégiques des plans et programmes ont émergé en offrant un cadre plus adapté à la prise en compte de certains enjeux globaux (comme les changements climatiques) : elles sont toutefois marquées par des spécificités méthodologiques tenant au fait qu'il s'agit moins d'évaluer des projets en tant que tels que des règles encadrant la réalisation de futurs projets (connus ou simplement permis). Le retour d'expérience sur les documents d'urbanisme en France est ici éclairant.
- les évaluations environnementales véhiculent un processus continu et progressif, sur toute la durée d'élaboration d'une décision puis de son application. L'utilisation d'indicateurs ou d'outils spécifiques pour estimer les émissions de gaz à effet de serre dans les documents d'urbanisme répond à un certain besoin de quantification : ces indicateurs ou outils doivent cependant être replacés dans une démarche-cadre plus globale d'aide à la décision. De plus, l'élaboration d'un document d'urbanisme n'est pas suffisante en soi et la phase de mise en œuvre revêt un caractère déterminant ; ceci pose notamment la question de l'articulation des niveaux et des temps d'évaluation.

I – L'influence des spécificités méthodologiques des évaluations environnementales stratégiques dans la prise en compte des changements climatiques par les documents d'urbanisme

L'apparition des évaluations environnementales stratégiques (ci-après EES) répond à certaines préoccupations que reflète assez bien le sujet des émissions de gaz à effet de serre dans les documents d'urbanisme, notamment :

- l'exigence de transversalité et le décloisonnement des politiques environnementales entre elles et vis-à-vis des autres politiques, comme moyen de renforcer le traitement des enjeux environnementaux ;
- l'insuffisance d'un système qui serait exclusivement basé sur un régime *a posteriori* de responsabilité et de réparation de dommages. Il y a un besoin de prévenir en amont d'éventuels effets négatifs (qu'il peut être moins coûteux d'éviter ou de réduire *a priori*), afin d'affiner des actions ou mesures positives.

En Europe, les EES sont apparues un peu en négatif des études d'impact des projets plus ponctuels : leur mise en œuvre introduit des questions de méthode particulières par rapport à celles plus familières des études d'impacts de projets.

I-1) Une émergence progressive des évaluations environnementales stratégiques en France

La France a été un des tout premiers pays à prévoir en Europe les études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagement par une loi de protection de la nature du 10 juillet 1976⁶ et, pour certains types d'installations classées, par une loi du 19 juillet 1976. La loi du 10 juillet 1976 a posé comme principe que la protection de l'environnement est d'intérêt général (disposition reprise aujourd'hui à l'article L. 110-1 du code de l'environnement) ; son article 2 affirmait que les préoccupations d'environnement doivent être respectées dans les projets et dans les documents d'urbanisme ; les documents d'urbanisme n'avaient toutefois pas été intégrés formellement dans le champ des études d'impact.

Les procédures d'études d'impact ont été encadrées au niveau de la Communauté économique européenne par une directive européenne 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement⁷. C'est ensuite au niveau communautaire que se sont diffusées les évaluations environnementales au niveau stratégique (apparues par exemple aux Pays-Bas en 1987), donnant lieu à la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001.

La directive 2001/42 a été transposée en France par l'ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004, modifiant le code de l'environnement, le code de l'urbanisme et le code général des collectivités territoriales (ces deux derniers plus spécifiquement pour les documents d'urbanisme). Plusieurs décrets d'application ont précisé le dispositif, notamment concernant son champ d'application, dont deux décrets du 27 mai 2005 pour l'urbanisme et pour le code de l'environnement.

La réalisation d'un état initial de l'environnement et d'une évaluation des incidences était certes déjà un élément connu du code de l'urbanisme avant cette transposition. Mais c'est à travers la transposition de la directive 2001/42/CE qu'a été introduite l'entièreté du processus d'évaluation environnementale, en remplaçant davantage les informations sur l'état initial et la présentation des impacts dans une logique d'aide à la décision – par exemple en recherchant une meilleure justification des choix à travers les mesures d'évitement, de réduction voire de compensation, ou encore par la consultation d'une autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement.

Les « facteurs climatiques » font partie des thèmes visés par la directive 2001/42. Il convient de noter également l'apparition de plus en plus affirmée de la santé dans le champ des préoccupations environnementales, par exemple dans le Protocole de Kiev du 21 mai 2003 sur l'évaluation environnementale stratégique⁸.

Les pays européens se sont ainsi concentrés d'abord sur les études d'impact de projets avant de développer les EES ; celles-ci sont notamment apparues en réponse à certaines limites des études d'impact, en intervenant de manière complémentaire sur chacune des dimensions d'une évaluation environnementale : rechercher une connaissance à une échelle adaptée, s'intégrer dans un processus de décision amont (avec des marges de manœuvre souvent plus larges au niveau des plans et programmes), favoriser une meilleure information et participation du public⁹.

⁶ Décret d'application du 12 octobre 1977, avec une entrée en vigueur 1er janvier 1978.

⁷ Si le besoin d'éviter des distorsions de concurrence a pu être avancé, c'est aussi le co-financement européen des projets, via les fonds structurels, qui a nécessité la mise en place de règles communes.

⁸ le Protocole de Kiev du 21 mai 2003 sur l'évaluation environnementale stratégique est un Protocole à la Convention d'Espoo du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière. Il est signé par 38 pays d'Europe et d'Asie centrale, avec un contenu proche de la directive 2001/42, et entrera en vigueur lors du dépôt de la seizième ratification ou approbation (2010) ; la Communauté européenne a approuvé ce texte le 12 novembre 2008 ; http://www.unece.org/env/eia/sea_manual/welcome.html

⁹ Sylvain Monteillet et Michèle Phélep, « Les articulations d'échelle dans l'évaluation environnementale stratégique », in Annie Fouquet et Ludovic Méasson (dir.), *L'évaluation des politiques publiques en Europe. Cultures et futurs*, Actes du colloque de Strasbourg 2008 de la Société française d'évaluation, Paris, L'Harmattan, 2009, pp. 291-300.

Des thématiques environnementales nécessitant des échelles d'analyse plus large, comme celles relatives aux émissions de gaz à effet de serre et aux adaptations aux changements climatiques, ne peuvent pas seulement être analysées projet par projet. En matière d'urbanisme, il s'agit en particulier de s'interroger sur la morphologie de la ville et du bâti, sur la mixité des fonctions, la maîtrise des déplacements, la préservation des capacités d'adaptation (sur la biodiversité, la ressource en eau, la gestion des risques,...).

Cette nécessité de cibler l'analyse sur les aspects les plus pertinents, à l'échelle de la planification, a pu faire difficulté dans les premières évaluations environnementales de documents d'urbanisme, notamment lorsque la quantification ou la territorialisation deviennent malaisées. Les méthodes utilisées jusqu'à présent en France sur les études d'impact de projets ne pouvaient suffire, impliquant la recherche de nouveaux principes méthodologiques.

I-2) Les questions méthodologiques posées par la mise en place des évaluations environnementales des documents d'urbanisme

Si les enjeux globaux sont mieux pris en compte à travers la planification, il convient de tenir compte de précautions méthodologiques tenant à un degré de précision souvent moindre des plans par rapport aux études d'impacts des projets¹⁰. Cette spécificité de l'EES est essentielle pour développer l'évaluation des impacts sur les émissions de gaz à effet de serre dans les documents d'urbanisme. L'étude des effets cumulés entre plusieurs projets est par exemple un point important.

La phase de détermination des enjeux, lors de l'état initial, s'avère indispensable et structurante pour donner une cohésion à une démarche d'évaluation environnementale au niveau stratégique : l'analyse ne doit pas être standardisée, mais spécifique à chaque cas, en fonction des enjeux de chaque territoire, des tendances ou des pressions constatées. Par exemple, les grands équilibres urbains, les enjeux relatifs aux déplacements, à la mixité des fonctions,... ne sont pas forcément les mêmes d'une agglomération à une autre. L'approche des impacts au niveau des documents de planification s'effectue particulièrement à travers la question des forces motrices à l'œuvre sur un territoire, lorsqu'il n'est pas possible d'étudier précisément les impacts de tous les projets avérés ou potentiels, permis par le plan.

Nous souhaitons ici insister sur un aspect important, ressorti des premières EES en France (et plus généralement en Europe) : la spécificité des EES tient au fait qu'il ne s'agit pas seulement d'évaluer des projets en tant que tels – ou plutôt des « métaprojets » de territoire qui se concrétiseront par d'autres projets – mais aussi d'évaluer les conséquences de futures règles encadrant la réalisation de projets connus ou non, simplement permis. Au niveau stratégique, l'intégration de l'environnement est appréhendée en grande partie par la façon de permettre ou non certains projets et de mettre en place un cadre juridique à leur réalisation.

L'objet des EES est notamment constitué d'un matériau littéraire qui relève davantage des actes de langage (l'écriture de règles, d'orientations...) que les études d'impact des projets ponctuels. L'enjeu méthodologique est donc d'évaluer les conséquences environnementales d'orientations et/ou prescriptions en cours d'élaboration, et garantir à l'évaluation environnementale son rôle d'aide à la décision – en l'occurrence d'aide à la rédaction d'orientations ou de règles.

Certes, en matière de planification d'urbanisme, l'élaboration d'un projet de territoire dépend fortement de considérations de fait, sur la façon dont une ville s'est développée, dont elle consomme et organise un espace, se relie avec des territoires voisins, utilise certaines ressources naturelles,... Le projet d'urbanisme s'inscrit incontestablement dans une dynamique territoriale factuelle, dans une réalité d'actes quotidiens (se déplacer, se loger,...). Pour autant, la planification transcrite dans un document d'urbanisme, tout comme les prescriptions d'un permis de construire, sont dotées d'une valeur normative (juridique) et relèvent à ce titre d'un registre spécifique.

¹⁰ Sur la façon d'appréhender les spécificités méthodologiques des EES en France, voir notamment Lerond (Michel), Larrue (Corinne), Michel (Patrick), Roudier (Bruno), Sanson (Christophe), *L'évaluation environnementale des politiques, plans et programmes*, Paris, Editions Tec et Doc, Lavoisier, 2003.

Les documents d'urbanisme sont des actes réglementaires, des règles de droit – étant entendu, d'une part, que cette qualification n'enlève rien au fait que ces documents sont porteurs d'un projet de territoire et, d'autre part, que cette qualification ne doit pas être confondue avec le degré de précision du contenu du document. De manière générale, il s'agit de reconnaître un énoncé linguistique comme signifiant autre chose qu'un simple fait, qu'un constat ou qu'une description mais comme un énoncé visant à faire advenir¹¹.

Les processus d'EES sont donc placés à la croisée de l'évaluation de faits (l'état de l'environnement, la connaissance des enjeux,...) et de l'évaluation de règles, ou plus précisément d'actes en préparation qui ont vocation à devenir des règles¹². Les considérations méthodologiques sur la prise en compte des changements climatiques dans les documents d'urbanisme en France ont dû intégrer ces considérations, alors que les premiers retours d'évaluation environnementale ont montré les besoins et les difficultés de disposer de données aussi territorialisées et quantifiées que possibles.

II – La recherche d'outils adaptés à la prise en compte des émissions de gaz à effet de serre dans les documents d'urbanisme et leur insertion dans une démarche plus globale d'évaluation environnementale

La mise en œuvre d'une évaluation environnementale n'impose pas en soi une solution et ne remet donc pas en cause la part politique de la décision finale, mais elle contribue à renforcer la justification des choix. Au niveau de la planification, l'évaluation s'opère à travers deux approches complémentaires :

- une approche en termes d'impacts proprement dits (c'est-à-dire les conséquences prévisibles de l'application du plan sur le terrain, vis-à-vis des enjeux identifiés dans l'état initial). Alors que les évaluations *ex-post* se font par rapport à des impacts constatés, les évaluations *ex-ante* s'intéressent à des impacts *anticipés*, entraînant des questions évaluatives spécifiques.
- une approche au regard des objectifs environnementaux à respecter, par exemple les émissions de gaz à effet de serre ; les documents de planification raisonnent d'ailleurs aux aussi en terme d'objectifs (pour l'urbanisme : objectifs de population à accueillir, de nombre de logements, de maîtrise des déplacements,...).

Le croisement de ces deux approches peut toutefois s'avérer délicat, s'agissant du degré de territorialisation par rapport à l'échelle utilisée ou de la précision plus ou moins fine du contenu des plans.

En France, suite au Grenelle de l'environnement, une recherche est actuellement menée pour développer des outils d'évaluation des émissions de gaz à effet de serre dans les documents d'urbanisme : leur conception se confronte particulièrement à ces questions de méthode. Cette recherche permet d'aborder deux problématiques essentielles des évaluations environnementales : la différence entre les outils et la démarche d'évaluation ; la question des articulations entre évaluations environnementales.

¹¹ Cf. J. L. Austin, *Quand dire c'est faire*, traduction française par Gilles Lane de *How to do things with words* [Oxford University Press, 1962], Paris, Seuil 1970 ; Pierre Bourdieu, *Ce que parler veut dire*, Paris, Fayard, 1982. La théorie du droit cherche à déterminer sur quels critères un acte de langage peut être considéré comme une norme valide, c'est-à-dire en vigueur, au sein d'un système juridique donné – ce qui n'implique d'ailleurs en soi aucune injonction au respect de cette norme, la question du respect relevant ensuite de choix personnels ou philosophiques. La plupart des théories du droit se rejoignent sur un point : le degré de précision n'est pas une condition de la normativité (sauf si c'est une condition posée par une autre norme supérieure) ; des orientations ou principes généraux n'en demeurent pas moins des normes en ce sens qu'il s'agit autre chose que d'un registre purement constatatif.

¹² L'idée d'évaluer une règle de droit n'est pas en soi une chose nouvelle : du point de vue des autorités juridiques, la production d'une norme est un acte de volonté et cet acte suppose la connaissance de certains faits et également d'autres normes (par exemple des normes supérieures ou d'habilitation).

II-1) Construction d'outil d'analyse et démarche d'évaluation

En France, l'ADEME (agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) a testé l'applicabilité aux documents d'urbanisme de son outil « bilan carbone », essentiellement utilisé jusqu'à présent pour les projets¹³. Le constat a été le besoin de développer des outils spécifiques pour les documents d'urbanisme ; en particulier, trop peu de champs de l'outil « bilan carbone » pouvaient être renseignés au niveau de la planification.

La construction d'un nouvel outil a donc été entamée en France pour évaluer les émissions de gaz à effet de serre dans les documents d'urbanisme – outil qui se présentera sous la forme d'un tableur. L'élaboration de cet outil est l'occasion de mettre en avant les points de vigilance spécifiques d'une EES et l'articulation avec la démarche globale d'évaluation :

→ principe de proportionnalité

L'article L. 121-11 du code français de l'urbanisme, reprenant une disposition de la directive européenne 2001/42, pose un principe de proportionnalité d'une évaluation environnementale, en fonction des connaissances et des méthodes d'évaluation existante, du contenu et du degré de précision du document d'urbanisme ou du lien avec d'autres évaluations environnementales.

Il s'agit de bénéficier d'éléments de connaissance pertinents à l'échelle du document. Compte tenu des différentes échelles de planification possibles, l'élaboration d'un outil d'évaluation des émissions de gaz à effet de serre des documents d'urbanisme a été différenciée selon trois niveaux : schémas de cohérence territoriale (documents d'orientations d'échelle intercommunale), plans locaux d'urbanisme (documents, généralement communaux, fixant la destination des sols) et opérations d'aménagement. À chacun de ces niveaux, l'outil présentera des particularités pour coller au mieux aux données mobilisables à l'échelle considérée.

Par ailleurs, il a été nécessaire de cibler des leviers d'action afin de poser les questions évaluatives pertinentes pour un document d'urbanisme : la localisation de zones constructibles, de l'équipement des zones, de la mixité des fonctions, de la cohérence entre l'urbanisation et les réseaux de transports en commun,... Les thèmes renseignés à travers l'outil seront donc l'habitat, l'utilisation du bâti, le changement d'affectation des sols, la production locale d'énergie, les déplacements. Le cas de l'agriculture est moins évident à intégrer, les documents d'urbanisme en France ayant des leviers d'action assez faible sur ce thème (au-delà de la protection de zones agricoles).

Sur la façon de renseigner cet outil, deux observations peuvent également être faites :

- le calcul se réalise sur la base de paramètres croisés à un jeu de données minimales à remplir, en demandant autant que possible des données spécifiques au territoire du document évalué. Une flexibilité est apparue nécessaire pour remplir l'outil en fonction des données mobilisables dans chaque territoire ; sinon, des valeurs par défaut, sur une base statistique, seront appliquées ;
- il convient de distinguer le constat (l'état initial ou le suivi) et ce qui relève de l'anticipation d'effets (non encore constatés). Sur ce dernier point, l'évaluation se base sur une quantification au regard d'objectifs (objectifs de populations à accueillir, objectifs de consommation d'espace,...), mais moins au regard des impacts proprement dits. Évaluer des règles en cours d'élaboration demande de manier un matériau littéraire pouvant parfois laisser des marges d'interprétation non négligeables – d'où une certaine difficulté à quantifier les effets directement produits par la formulation d'une orientation, en dehors des objectifs affichés.

Cet outil d'évaluation des émissions de gaz à effet de serre dans les documents d'urbanisme ne vise donc pas une entière exhaustivité. Il a davantage vocation à servir d'outil d'aide à la décision, en ciblant les thèmes intéressants pour les documents d'urbanisme et en s'adaptant aux données mobilisables sur le terrain. Compte-tenu de ces éléments, la question est dès lors l'intégration de ce type d'outil dans une démarche globale d'évaluation environnementale.

¹³ Cf. le site internet : www.ademe.fr/bilan-carbone/

→ outil et démarche d'évaluation environnementale

Il est acquis qu'une évaluation environnementale doit intervenir le plus tôt possible, dès le début de l'élaboration du plan. En effet, les enjeux environnementaux, par leur nature, ne peuvent pas être intégrés par une simple accroche ponctuelle : ils demandent un processus continu et progressif (état initial, comparaison de solutions alternatives, évaluation des impacts, recherche de mesures correctrices,...). Les évaluations environnementales sont donc des démarches-cadre, séquençant l'élaboration d'un projet ou d'un document de planification, dans lesquels peuvent s'insérer, à certaines étapes bien identifiées des outils plus précis.

Un guide élaboré en 2007 par l'agence environnementale du Royaume-Uni, sur la prise en compte des changements climatiques dans les EES, insiste notamment sur ce processus continu, en identifiant certains questionnements spécifiques à chaque étape¹⁴. Ce guide met en avant le fait que les effets sur les changements climatiques sont évalués de manière indirecte, par les chaînes d'actions induites par les dispositions d'un plan ou programme ; il rappelle aussi l'importance des questions d'adaptation aux changements climatiques (en lien avec la préservation de la biodiversité, de la ressource en eau, l'exposition aux risques,...).

En tout état de cause, l'évaluation ne se résume pas au maniement d'outils, mais permet de replacer ces outils dans une optique d'aide à la décision et à la conception. L'outil en cours d'élaboration en France, sur l'évaluation des émissions de gaz à effet de serre des documents d'urbanisme, vise notamment à alimenter l'étape de la comparaison de scénarios alternatifs. À cette étape, il s'agit de raisonner par rapport à des tendances ou des objectifs, ce que permettra l'outil, sur la base de thèmes communs bien définis au départ. De manière plus générale, l'évaluation environnementale d'un document d'urbanisme n'épuise pas l'analyse de tous les impacts : elle a vocation à s'inscrire également en complémentarité avec d'autres niveaux d'évaluation environnementale.

II-2) L'adaptation des démarches d'évaluation à travers leur articulation

Le contenu de l'évaluation dépend de la précision du document évalué. Mais inversement, l'application de l'évaluation environnementale a un objet littéraire, comme un plan, peut conduire à soumettre le degré de précision de la règle aux questions d'évaluation (par exemple sur les possibilités de densification d'une zone constructible, le développement de l'urbanisation autour des réseaux de transports en commun,...). En matière d'urbanisme, une certaine flexibilité peut aussi apparaître nécessaire : ceci implique de pouvoir renvoyer certaines questions à des temps ultérieurs d'évaluation, comme les études d'impact de projets par exemple. De même, l'élaboration d'un document d'urbanisme n'est pas suffisante en soi : la phase de mise en œuvre revêt également un caractère déterminant.

L'articulation entre plusieurs évaluations environnementales apparaît donc comme un thème fort dans l'expérience française :

- juridiquement, un document d'urbanisme a un champ d'application délimité et n'a pas vocation à tout régir ;
- en fait, la diversité des enjeux environnementaux implique de manier plusieurs échelles d'analyse pour répondre aux exigences de l'intégration de l'environnement ; il convient d'utiliser l'échelle la mieux adaptée pour chaque enjeu, une seule échelle ne pouvant pas tout traiter.

L'expérience montre qu'une évaluation environnementale isolée est d'autant plus difficile à mener si elle est obligée de tout anticiper à son niveau, ce qui n'est pas toujours possible. Cette exigence d'articulation est un moyen de proportionner la démarche évaluative et d'éviter également les contradictions.

La qualité des évaluations environnementales peut être améliorée par une complémentarité des niveaux et lieux d'évaluation. Le droit de l'Union européenne a développé dans les États membres le rôle des autorités environnementales : ces autorités ont une fonction consultative d'une part au moment du

¹⁴ Environment Agency, *Strategic Environmental Assessment and climate change : guidance for practitioners*, 2007, p. 10 ; <http://www.environment-agency.gov.uk>

cadrage préalable puis, d'autre part, sur le rapport environnemental et le projet de plan. La consultation de ces autorités est conçue comme un moyen de renforcer la qualité des évaluations ; elle peut aussi être un vecteur pour mieux articuler les évaluations environnementales entre elles. En France, la fonction d'autorité environnementale en matière d'urbanisme est essentiellement déconcentrée (préfet de département avec l'appui des services régionaux de l'environnement), à l'exception de certains documents approuvés par décret en Conseil d'État pour lesquels l'autorité environnementale est de niveau central.

Par ailleurs, l'article 10 de la directive européenne 2001/42 impose la mise en place d'un dispositif de suivi pour les évaluations environnementales de plans et programmes : il s'agit notamment de pouvoir identifier suffisamment tôt les impacts négatifs imprévus et d'engager les actions correctrices appropriées. Or des impacts imprévus peuvent aussi être liés à des insuffisances dans les décisions d'application du document de planification.

Le *tiering* entre EES et étude d'impact de projets est donc un moyen possible pour prévenir d'éventuels conflits. Certains résultats obtenus au niveau de l'évaluation stratégique, sur les émissions de gaz à effet de serre, pourraient par exemple être exploités lors des études d'impact de projets – *a fortiori* si on considère qu'il s'agit d'un enjeu plus aisé à appréhender à l'échelle de la planification. Les études d'impact pourront également compléter les évaluations stratégiques sur des aspects techniques moins évidents à aborder au niveau du plan, comme la conception d'un bâtiment pour économiser l'énergie.

Un autre aspect essentiel qui émerge en France est la complémentarité entre plusieurs EES, afin d'assurer une cohérence entre plusieurs démarches de planification (cohérence gage de leur effectivité). Cette problématique renvoie à l'étude des impacts cumulés, non plus seulement entre projets, mais également entre documents de planification. La construction de réseaux et de lieux de mémoire devient dès lors une condition forte pour la réalisation des évaluations environnementales.

La question des articulations entre évaluations environnementales a été récemment relancée en France à travers les réflexions sur le « Grand Paris » : articulations entre un programme de transport par métro automatique et le développement urbain des petites et moyennes couronnes parisiennes ; articulations également par le recours à un urbanisme « de projets », dans lequel les projets et la planification urbaine pourraient intervenir simultanément.