

Approche Environnementale sur l'Urbanisme

Pour une
meilleure prise en compte
de l'environnement
dans les opérations d'aménagement.

L'AEU en 5 questions

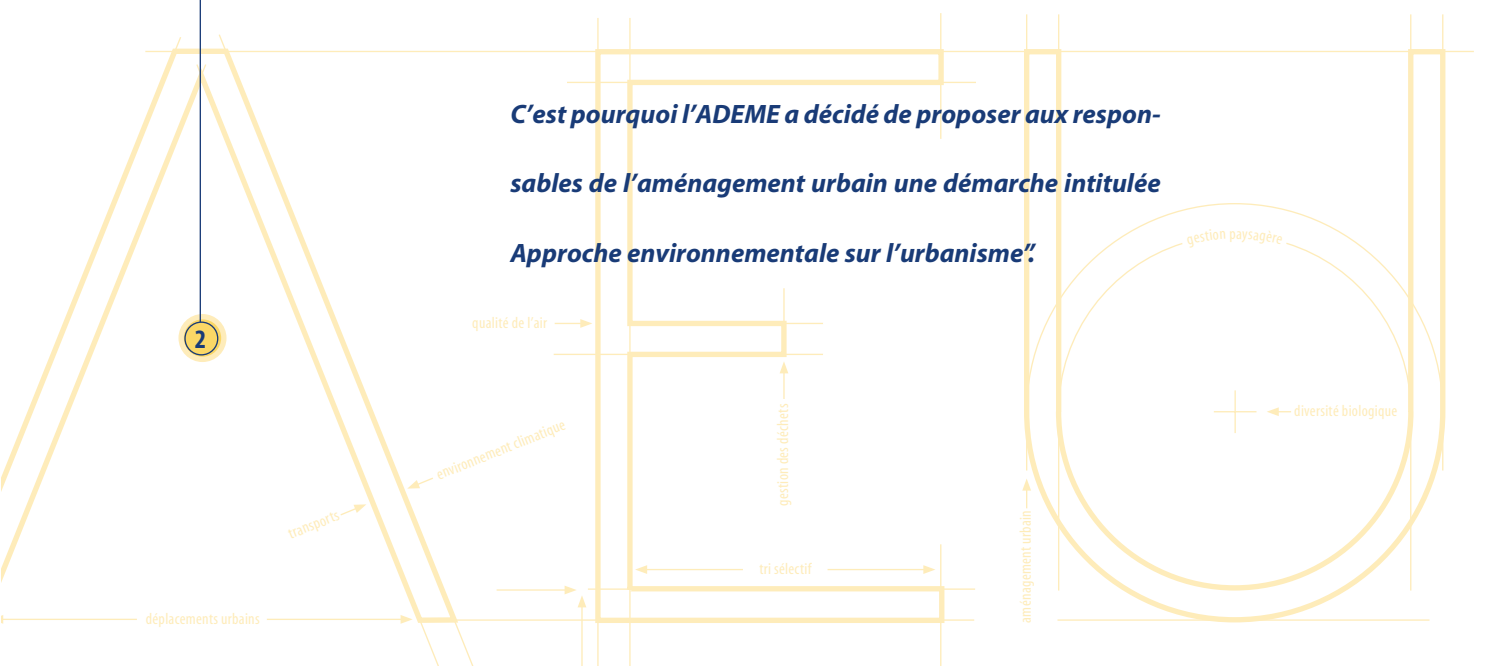


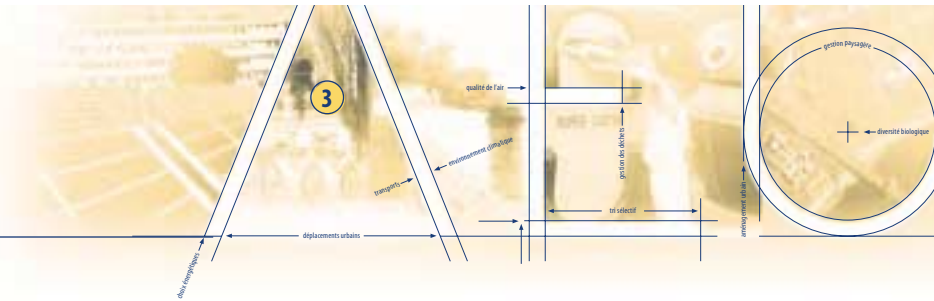
DÉLÉGATION RÉGIONALE
BRETAGNE

L'AEU en 5 questions

Les évolutions législatives de ces deux dernières années (LOADDT, Loi sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale, et surtout loi SRU) imposent désormais, pour tous les projets de développement urbain, d'engager une réflexion sur les enjeux du développement durable et d'adopter une démarche globale et transversale intégrant les différentes préoccupations environnementales, sociales et économiques.

C'est pourquoi l'ADEME a décidé de proposer aux responsables de l'aménagement urbain une démarche intitulée *Approche environnementale sur l'urbanisme*'.





1 Pourquoi développer une nouvelle approche environnementale des projets urbains ?

Dès 1996, dans le but de favoriser la prise en compte des enjeux énergétiques et environnementaux dans les opérations d'urbanisme opérationnel et les démarches de planification, l'ADEME a développé une méthodologie d'approche environnementale à l'échelle des projets d'aménagement ou de planification locale.

Elle visait alors, en amont des choix d'urbanisme opérationnel ou de planification, à proposer une réflexion globale et transversale sur les préoccupations environnementales : l'énergie, le climat, les déplacements, le bruit, les déchets, l'eau et l'assainissement.

Aujourd'hui l'opportunité d'une telle approche se trouve renforcée d'une part par le nouveau contexte réglementaire - la loi Solidarité et Renouvellement Urbain impose le développement durable comme enjeu fondamental commun à

tous les documents et projets d'urbanisme -, et d'autre part par les engagements nationaux (lutte contre l'effet de serre, plafonds nationaux d'émissions atmosphériques,...) et plus locaux (respect des PRQA et des PPA, engagements contractuels type ATEnEE par exemple).

La réforme du contexte législatif de l'urbanisme tout autant que les évolutions de problématique de la gestion urbaine de proximité, les progrès méthodologiques et techniques enregistrés dans les divers champs environnementaux, les nouvelles démarches connexes portées par l'ADEME ont suscité une profonde révision de l'AEU.

Désormais, "l'Approche Environnementale sur l'Urbanisme" (AEU) propose aux maîtres d'ouvrage et maîtres d'œuvre une démarche d'accompagnement des projets d'urbanisme en matière d'environnement et d'énergie.

2 En quoi élus et professionnels de l'urbanisme sont-ils concernés ?

La gestion des questions environnementales s'inscrit dans un cadre réglementaire précis qui définit les différents niveaux de responsabilités. Ces questions ne relèvent pas toujours directement de la compétence d'un élu mandaté par une collectivité pour gérer l'aménagement urbain, ni d'un urbaniste professionnel. Pourtant, les projets de planification, d'urbanisme ou d'aménagement opérationnel ont de fait un lien direct avec la gestion des questions environnementales :

ils doivent être en conformité avec les outils de planification, opposables au tiers, auxquels doivent se référer les acteurs locaux pour l'organisation de la gestion environnementale à l'échelon d'un territoire,

ils sont censés prévoir et spatialiser des équipements ou des dispositifs visant à compenser les effets environnementaux qu'ils induisent dans des conditions conformes aux exigences réglementaires.

L'appréhension des questions environnementales ne se réduit pas à ces seuls aspects de conformité réglementaire, pour lesquels existent des réponses d'ordre technique. Elle se pose également en termes d'aménagement et de gestion des territoires, face auxquels les acteurs compétents et responsables sur ces questions se retrouvent parfois démunis (compétences partagées entre une pluralité d'acteurs, mobilisation de cultures techniques diversifiées).

La démarche AEU vise donc à permettre aux responsables de la planification territoriale, de l'urbanisme et de l'aménagement urbain d'intégrer les contraintes liées à la gestion des questions environnementales en amont des projets et aux différentes échelles de projets (SCOT, PLU, aménagements opérationnels). Elle permet ainsi d'anticiper les problèmes à venir, voire de contribuer à améliorer l'organisation de la gestion environnementale à l'échelle d'un territoire en mobilisant et en associant au bon moment "une pluralité d'acteurs aux compétences diversifiées.

3 Quels sont les objectifs de l'AEU ?

Contribuer au respect des exigences réglementaires en matière d'environnement

L'approche environnementale des projets urbains conduit à faciliter la mise en application des outils de planification environnementale, quelle que soit leur échelle. Les objectifs à atteindre dans le cadre d'une AEU sont donc a minima la conformité réglementaire, ce qui implique la cohérence des actions urbaines avec les outils de planification environnementale. Au cours des dernières années, la France a en effet développé un arsenal législatif conséquent en matière d'environnement (loi sur les déchets, loi sur l'eau, loi sur le bruit, loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie). Par ailleurs, certains pays européens ont pu aller plus loin dans la fixation d'exigences environnementales dans certains domaines; la référence au cadre européen peut donc constituer une opportunité pour rechercher un "mieux" environnemental, dépassant le strict respect des réglementations nationales.

Faciliter l'intégration des politiques environnementales dans le projet

L'approche environnementale propose une analyse des liens entre les politiques environnementales et les politiques d'aménagement de la collectivité. Elle permet d'effectuer d'éventuels arbitrages entre des choix d'aménagement et des objectifs environnementaux, voire entre différents objectifs environnementaux. Elle est donc l'occasion de rechercher la globalité et la cohérence dans un projet.

Concrétiser les principes d'une qualité urbaine plus durable

Une approche environnementale est en mesure de proposer, à la collectivité ou au maître d'ouvrage, différentes options stratégiques ou techniques et d'anticiper sur leurs effets en termes de valorisation du territoire. Ces effets peuvent être d'ordre social, économique, environnemental, spatial; ils peuvent concerner l'environnement global ou l'environnement local, et se répercuter à court ou à long terme. L'identification des principaux enjeux permet ensuite de fixer des objectifs opérationnels adaptés à la problématique urbaine concernée et au contexte local.

Contribuer concrètement à la qualité environnementale des projets urbains

La conduite des projets urbains constitue un cadre adapté à l'appréhension et à l'intégration de manière récurrente et transversale des problématiques environnementales, à différents niveaux, depuis les études préalables et le diagnostic jusqu'à la formalisation des documents et dossiers rendus publics. L'approche environnementale sur l'urbanisme est par ailleurs, l'occasion d'infléchir l'économie générale des formes urbaines, par la recherche d'une qualité environnementale globale. Elle nécessite de bien identifier les marges de manœuvre existantes, de réaliser des arbitrages parfois difficiles entre l'amélioration de la gestion environnementale et les aspirations de développement, et d'ouvrir la voie à la mise en œuvre de solutions techniques dont la performance est à mesurer à l'aune de multiples critères.





4 Quels sont les sujets traités ?

L'ensemble des sujets traités dans l'AEU a ceci de commun qu'ils interfèrent tous de manière directe ou indirecte, avec l'économie générale des formes urbaines et la qualité paysagère des projets.

Les choix énergétiques

La planification territoriale de l'énergie a longtemps été une prérogative de l'Etat, qui agissait à travers les entreprises publiques (électricité, gaz, pétroliers). La modification du statut des entreprises du secteur de l'énergie, l'ouverture des marchés de l'énergie, le processus de décentralisation déjà amorcé et sans doute renforcé dans les années à venir par les pouvoirs publics, la sensibilisation croissante des citoyens aux questions environnementales, voilà autant d'évolutions qui vont inciter les collectivités territoriales à s'approprier la question et à élaborer leur propre stratégie territoriale.

L'environnement climatique

Au cours des dernières décennies, la conception des formes urbaines s'était peu à peu affranchie de la connaissance des caractéristiques climatiques locales. Or la référence à l'environnement climatique va dans le sens d'une meilleure maîtrise de l'énergie dans l'habitat : récupération active ou passive des apports solaires, gestion du confort thermique d'hiver et d'été. Elle est aussi un facteur important d'amélioration du cadre de vie ; il s'agit notamment d'offrir une ambiance climatique favorable pour les déplacements piétonniers ou les espaces de vie extérieurs en veillant à l'adéquation entre leurs usages et leurs conditions d'ensoleillement ou de protection aux vents.

La gestion des déplacements

Bien que des équipes pluridisciplinaires travaillent aujourd'hui sur les projets urbains, la façon d'aborder la gestion des déplacements est trop isolée pour espérer des progrès rapides. Il est donc nécessaire de repenser une démarche globale de la gestion des déplacements dans une cohérence environnementale et urbanistique. L'une des principales difficultés réside dans l'hétérogénéité du territoire : si on ne tient pas assez compte de l'organisation des déplacements, on risque de remettre en cause des équilibres existants ou de reporter le problème ailleurs. L'autre difficulté est aussi d'intégrer les évolutions des projets de voiries, de transports en communs ou des évolutions urbaines. De ce point de vue, l'aspect organisation, et même stratégie ne doit jamais être négligé.

La gestion de l'eau

Dès la plus haute Antiquité, l'homme a su mettre l'eau à son service, avec un degré de maîtrise remarquable. Aujourd'hui plus que jamais, l'eau est indispensable au maintien de la vie mais aussi de notre économie. Les collectivités sont en première ligne dans la mise en application des grandes orientations de la loi sur l'eau et de ses différentes déclinaisons territoriales : SDAGE, SAGE, etc. Elles le sont à deux titres : en tant qu'acteurs de la gestion de l'eau et en tant qu'acteurs de l'aménagement territorial.

La gestion des déchets

Quelle que soit son échelle, tout projet d'urbanisme intervient sur un territoire donné pour lequel existent forcément des prescriptions et des obligations en matière de gestion de déchets. Celles-ci relèvent toutes des mêmes principes fondamentaux. Cependant, elles peuvent être, plus ou moins contraignantes, et plus ou moins précises, selon qu'il s'agit de déchets ménagers et assimilés, de déchets professionnels ou de déchets de chantiers.

L'environnement sonore

Même si elle ne représente pas, de toute évidence, un enjeu planétaire de même nature que d'autres questions environnementales, la gestion de l'environnement sonore mérite plus que jamais d'être intégrée aux exigences de développement durable et aux stratégies de long terme des collectivités, concernant la protection de l'environnement et la santé publique. Il y a aujourd'hui, au moins en Europe occidentale, une réelle demande sociale en la matière.

Les sites et sols pollués

La reconstruction de la ville sur elle-même met souvent les collectivités en situation d'avoir à urbaniser des friches ou des délaissés d'anciennes activités industrielles, sans toujours connaître le poids de l'héritage en matière de pollution. Elles ont alors à affronter de multiples problèmes : complexité juridique en matière de responsabilité, mise en œuvre d'une stratégie de dépollution, adaptation de la nature au projet aux contraintes technique-économiques et aux exigences sanitaires.

La diversité biologique

Jusqu'à un passé récent, l'urbanisation s'est surtout développée en périphérie des villes au détriment des espaces agricoles et naturels. L'engagement d'une politique de lutte contre l'étalement urbain constitue un premier frein à la prédation des richesses écologiques. Toutefois, il apparaît de plus en plus clairement que le milieu urbain recèle en lui-même un potentiel de biodiversité. L'enjeu majeur est aujourd'hui d'offrir dans les villes des conditions favorables au maintien de cette biodiversité, notamment aux espèces animales et végétales les plus banales qui voient peu à peu leurs niches traditionnelles disparaître.

5 Quelle est la démarche proposée par l'ADEME ?

Une démarche d'accompagnement des projets

L'AEU est une démarche d'aide à la décision et d'accompagnement des projets sur l'environnement ; elle est centrée aujourd'hui sur les domaines de compétences de l'ADEME, mais peut être élargie à d'autres thèmes (intégration des problématiques de la gestion de l'eau ou de la biodiversité par exemple). Elle est proposée aux collectivités locales qui s'engagent dans des démarches de planification stratégique ou de projets urbains, comme aux praticiens sensibles aux questions environnementales ou chargés de missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) :

- Réalisation d'un état des lieux de l'environnement : recensement des informations et des connaissances disponibles, mobilisation du système d'acteurs, identification des enjeux territoriaux, définition d'axes prioritaires d'actions ; le repérage des enjeux et objectifs contextuels permettent de déclencher les discussions entre la sphère politique et celle de la technique.
- Assistance à la conduite du projet de façon à ce que les préoccupations environnementales soient intégrées tout au long du processus de projet : mise en place d'ateliers ou de groupe de travail, animation de réunions publiques, etc.
- Identification de thématiques ou de problématiques qui nécessitent des réflexions ou des analyses plus approfondies qui devront être menées par des spécialistes ; sur ce point, l'AEU peut aider à l'élaboration de cahiers des charges des prestations complémentaires à mener et à en analyser les résultats.

Une démarche adaptable à tout type de projets

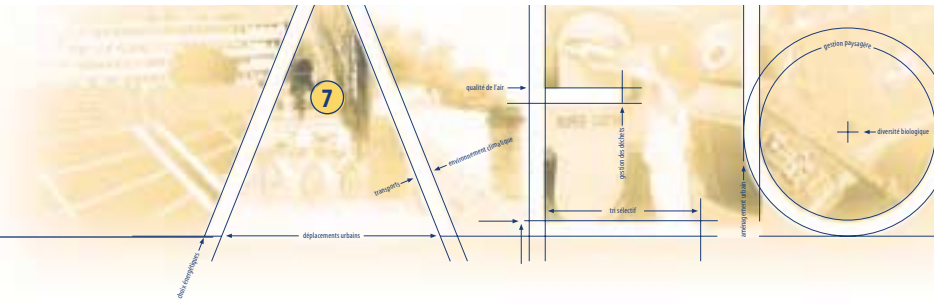
L'AEU peut potentiellement concerner tout type de projets territoriaux et urbains. Cependant elle a surtout vocation à accompagner :

- L'élaboration des documents d'urbanisme, pour lesquels de nouvelles exigences ont été fixées notamment en matière d'environnement, de prise en compte transversale des enjeux et de participation de la population :
 - Les SCoT, outils de planification urbaine et stratégique, qui concernent des territoires d'un seul tenant et sans enclave, étendus à l'aire urbaine ou à plusieurs communes et fixent les grandes orientations en matière de développement et d'aménagement de l'espace.
 - Les PLU, expression du projet urbain de la commune, qui concernent l'intégralité du territoire d'une ou de plusieurs communes à l'exception des périmètres couverts par un plan de sauvegarde. Ils fixent des règles de court terme dans une perspective à moyen terme.
- La mise en œuvre des actions ou opérations d'aménagement engagées à l'intérieur de la commune dont le PLU devient le document de référence : création et/ou réalisation de ZAC, lotissement, réaménagement de quartier, aménagement d'espaces publics structurants mais aussi opération de renouvellement urbain.

Moyennant quelques adaptations, elle pourra être également appliquée à :

- L'élaboration de documents généraux mais plus thématiques tels que les Plans de Déplacements Urbains, les Programmes Locaux de l'Habitat, les Schémas d'Équipement Commercial. Leur territoire est limité géographiquement à une ou plusieurs communes. Les règles qu'ils édictent doivent concourir à la mise en œuvre des principes définis dans le SCOT ; la loi SRU insiste notamment sur la nécessité de rendre les PDU plus ambitieux et mieux articulés avec les documents d'urbanisme ; quant aux PLH, ils devront prendre en compte les obligations en matière logements locatifs sociaux.
- D'autres types de projets plus volontaires, plus politiques parfois, tels des cahiers des charges d'aménagement d'espace public comme à Rennes, des plans lumière ou plan d'espace public comme à Lyon, des chartes d'aménagement. Leur diversité ne permet d'en proposer une liste exhaustive.





Une démarche adaptable à la demande locale

La démarche proposée se veut globale mais souple et adaptable en fonction des processus de projets qui résultent d'une part d'une analyse contextuelle des fonctionnements et dysfonctionnements du territoire, et de l'autre des acteurs mobilisés, des moyens disponibles, des actions antérieures, des politiques développées...

Il s'agit notamment par un ensemble d'actions de faciliter l'élaboration, puis la mise en application d'une stratégie environnementale, en déterminant les moyens à mobiliser : quels savoir-faire, quelles personnes-ressources, à quel moment et selon quel processus ? Elle relève donc pleinement du management du projet et, au regard des enjeux locaux développés, doit susciter des approfondissements de connaissance ou des études complémentaires si besoin est.

Une démarche d'aide à la décision

En cherchant à proposer un nouveau regard, une nouvelle approche de l'urbanisme, l'AEU n'a pas pour autant vocation à se substituer à la démarche de projet urbain, portée par des équipes constituées d'urbanistes, de paysagistes et/ou d'architectes ou à proposer des expertises pointues, domaine des bureaux d'études spécialisés.

Ainsi l'AEU n'étant pas une étude d'impact sur l'environnement, elle n'a pas vocation à analyser de manière exhaustive les impacts directs ou indirects, immédiats ou différés, d'un projet. Toutefois elle doit donner un aperçu des conséquences possibles du projet et des effets attendus sur des aspects environnementaux, économiques ou sociaux :

- à titre d'illustration, par des exemples montrant quelles peuvent être les conséquences potentielles sur le plan économique et social de l'intégration dans une démarche de planification ou d'urbanisme des préoccupations environnementales et d'une logique de développement durable,
- comme produit des méthodes intégrées dans ce guide, et notamment en préconisant l'établissement de grilles de lecture ou tableaux de bord environnementaux permettant une évaluation des projets dans le temps.

Une démarche adaptable au rythme des projets

La conception des projets urbains et opérationnels passe par un certain nombre d'étapes clés : réalisation d'études préliminaires, finalisation d'un diagnostic, exercices de programmation, définition du projet, réalisation des dossiers, passage à la phase opérationnelle.

La réalisation d'une AEU est envisageable à toutes ces étapes depuis l'amont jusque l'aval. Toutefois elle se révèle la plus pertinente à l'articulation de la phase de programmation et de la phase de définition du projet lorsqu'une équipe de maîtrise d'œuvre (urbaniste, paysagiste,...) a été désignée. Elle fait alors le relais dans le champ des préoccupations environnementales entre une démarche d'analyse qui permet de définir des exigences en matière d'environnement et de développement durable et une phase opérationnelle qui transforme ces dernières en une sorte de référentiel de qualité urbaine durable.



L'AEU, des modalités d'assistance diverses, adaptables à la nature et au rythme des projets

8

	SCOT	PLU	OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT
Un apport éventuel de compléments	Au diagnostic préalable	Au diagnostic et à l'étude d'environnement	A l'étude d'impact
Une assistance à l'exposé de l'état initial de l'environnement et des incidences des choix retenus sur l'environnement	Dans le rapport de présentation	Dans le rapport de présentation	Dans le rapport de présentation, inclus dans le dossier de création
Une contribution à la définition d'objectifs	Dans le PADD	Dans le PADD	Sur l'économie générale du projet
Une aide à la définition d'orientations	Dans le document d'orientation	Dans le PADD	Pour la programmation et la définition du projet
Une contribution à la formulation des prescriptions	Dans le document d'orientation	Dans le règlement	Dans les cahiers des charges de cession ou de concession d'usage des terrains
Une possibilité d'optimiser le projet en matière d'environnement	En s'assurant de la cohérence entre la politique de développement urbain et les politiques environnementales	En intégrant des critères environnementaux dans l'élaboration du projet urbain	En permettant d'ajuster le projet au regard des contraintes et des atouts en matière d'environnement
Une possibilité de définir un cadre de référence environnemental facilitant la mise en application du projet et son suivi	Pour l'ouverture à l'urbanisation de nouvelles zones et la création de quartiers nouveaux	Pour l'évaluation de la conformité des permis de construire	Pour la promotion de la qualité environnementale des espaces publics et des constructions
Une assistance à la conduite du projet	Par une participation aux groupes de travail pluridisciplinaires mis en place	Par une participation à des groupes pluridisciplinaires de travail existants ou à créer	Par l'animation de séances de travail collectif et pluridisciplinaire
Une participation au processus de concertation	Animation de réunions de travail réunissant des représentants associatifs ou des collectifs d'habitants		
	Réunions publiques de concertation		
	Contributions aux documents d'information et de communication		



Annexes

3 lois pour revisiter l'approche environnementale des projets urbains

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire

La LOADDT définit de nouveaux territoires de projets, les Agglomérations, les Pays et les Parcs Naturels Régionaux, qui doivent se doter d'un projet d'aménagement et de développement durable.

La LOADDT met en avant la volonté d'optimiser les ressources sur le long terme, en combinant préservation de l'environnement, efficacité économique et équité sociale sur des territoires dits de projet, regroupant plusieurs communes enjointes à définir des objectifs de développement économique, social, culturel, touristique.

Dans le cadre des structures intercommunales mises en place suite à la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, de nouvelles formes de contractualisation ont été créées, dans le but de définir aux différentes échelles du territoire les objectifs d'aménagement des collectivités territoriales et d'en négocier leur financement avec l'Etat. Par ces nouveaux contrats, l'Etat s'engage avec ses partenaires locaux, à mettre en œuvre de façon concertée, des politiques territorialement de développement solidaire et de renouvellement urbain. L'objectif est de mettre les politiques publiques au service d'un projet territorial global.

La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale

La circulaire du 13 juillet 1999 relative aux Principales orientations de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale précise que cette loi est le complément indispensable de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Elle fournit les outils décentralisés nécessaires à la mise en œuvre, au plus près des territoires et de leur diversité, des principes d'équilibre, de solidarité, d'efficacité économique et de protection de l'environnement posés par la LOADDT.

La loi du 12 juillet 1999 limite à trois les types de structure intercommunale :

- la Communauté de communes qui concerne les milieux faiblement urbanisés ou urbanisation diffuse),
- la Communauté d'agglomération plus adaptée aux zones urbaines,
- la Communauté Urbaine visant à favoriser l'émergence de métropoles régionales d'équilibre.

Elle redistribue les compétences, en particulier celles d'urbanisme et de gestion des déplacements. L'aménagement de l'espace et les actions de développement économique sont des compétences exercées de plein droit par l'ensemble des structures récemment créées. Pour la Communauté d'agglomération s'y rajoutent l'équilibre social de l'habitat, la politique de la ville.

Si les compétences relatives à la protection et la mise en valeur de l'environnement et à la politique du cadre de vie ainsi qu'à la gestion des services d'intérêt collectif (eau, assainissement) sont exercées de plein droit par les Communautés urbaines, elles restent optionnelles pour les Communautés d'agglomération et les Communautés de communes.

La loi Solidarité et Renouvellement urbain

Elle réforme les documents de planification urbaine afin de les rendre plus cohérents :

Les schémas de cohérence territoriale qui succèdent aux anciens schémas directeurs (SD) réforment profondément les approches de planification urbaine en privilégiant leur caractère stratégique. Les élus définissent ensemble l'évolution de l'agglomération et les priorités en matière d'habitat, de commerce, de zones d'activité, de transports alors que les SD portaient essentiellement sur la destination des sols sans prendre en compte les autres politiques au niveau de l'agglomération (urbanisme, logement, déplacement). Ils sont, par ailleurs, soumis à enquête publique avant approbation et feront l'objet d'un examen périodique. Leur élaboration et révision ont été simplifiées mais conditionne désormais l'ouverture à l'urbanisation des zones naturelles et des zones d'urbanisation future des délimitées par les PLU ;

Les plans locaux d'urbanisme succèdent aux POS. Ils présentent le projet urbain de la commune en matière d'aménagement, de traitement de l'espace public, de paysage et d'environnement. Ils doivent être compatibles avec les autres documents d'urbanisme notamment le SCT et sont soumis à enquête publique avant approbation. Ils sont opposables au tiers en matière d'autorisation d'occupation des sols, et notamment de permis de construire ;

Les cartes communales pour les petites communes dépourvues de PLU constituent un outil pour organiser l'évolution en matière d'urbanisme, après enquêtes publiques. Elles sont désormais reconnues comme de véritables documents d'urbanisme.

La loi propose également de nouveaux documents de renouvellement urbain et de gestion du développement, plans thématiques et opérationnels, tels les Plans de Déplacements Urbains, les Programmes Locaux de l'Habitat, les Schémas d'équipement commercial, les Opérations de Renouvellement Urbain.

Elle réforme la fiscalité de l'urbanisme pour favoriser une utilisation plus rationnelle des espaces et décourager l'urbanisme périphérique diffus. Elle introduit notamment le principe d'une participation de l'ensemble des riverains pour le financement des voies nouvelles ou des travaux sur une voie préexistante qui doit être aménagée pour permettre l'implantation de nouvelles constructions.



DÉLÉGATION RÉGIONALE
BRETAGNE

ADEME Bretagne

33, Boulevard Solférino

CS 41217

35012 Rennes Cedex

Tél. 02 99 85 87 00

www.ademe.fr/bretagne