

« A quoi sert l'évaluation environnementale? »

Petit déjeuner décideurs chercheurs

24 novembre 2020

Corinne Larrue

EUP/Lab'Urba

Sommaire

- Genèse de l'évaluation environnementale
- Evaluation environnementale des documents d'urbanisme
- Les apports et limites
- Les questions qui se posent aux chercheurs

Un préalable: définition de la notion

- Evaluation environnementale:
 - processus/procédure d'évaluation a priori des conséquences sur l'environnement d'un plan ou d'un programme, d'un projet d'aménagement ou d'une réalisation
 - Prise en compte de ces conséquences dans la conception de ce programme ou de ce projet pour minimiser les effets négatifs et/ou maximiser les effets positifs

=> un des instruments des politiques environnementales mises en place en France à partir du milieu des années 70

1. Genèse de l'évaluation environnementale



Introduite sous forme d'étude d'impact sur l'environnement
National Environmental Policy Act (1970): inspirateur Lynton Cardwell, Prof Science Po à Indiana University jusqu'en 1984; Consultant du Sénateur Henry Jackson qui a porté le NEPA:

=> volonté obliger l'administration fédérale à un « examen de conscience » sur les conséquences environnementales de ses programmes et projets

⇒ Contexte volonté transparence processus décision

1. Genèse de l'évaluation environnementale

- Importation en France dans la loi sur la protection de la nature 1976 malgré oppositions (internes) au projet de loi spécifiquement sur ce point (potentiel obstacle aux projets de l'administration centrale et déconcentrée)

Art. 2. — Les travaux et projets d'aménagement qui sont entrepris par une collectivité publique ou qui nécessitent une autorisation ou une décision d'approbation ainsi que les documents d'urbanisme doivent respecter les préoccupations d'environnement.

Les études préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier, doivent comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences.

Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article.

- Deux attendus:
 - => **responsabilisation** des porteurs de projet (en dehors de toutes procédures)
 - => **transparence des décisions**: base dialogue entre maître d'ouvrage et administration (aide à la décision de l'administration) puis plus largement avec le public

1. Genèse de l'évaluation environnementale

Mise en place Etude Impact à partir 1977

- **Choix application large** : tous les projets >6 millions de FF (vs champ application restreint mais EI approfondie pour projets les plus impactant ou pour territoires plus sensibles : B et ND): 5 à 6000 EI par an en France (ICPE projet, aménagement ou projet infrastructures: 2/3 projets privés, 1/3 projets publics)
- **Régimes spécifiques pour les documents d'urbanisme**: rapport de présentation des SDAU et Pos avec une analyse de l'incidence de la mise en œuvre de ces documents au regard de l'environnement (code Urbanisme)

Modifications progressives liées à influence réglementation européenne

- Directive 1985 sur Etudes impact (extension champs application, information public)
- Directive 2001 introduction Evaluation environnementale aux Plans et Programmes
- Introduction notion autorité environnementale pour le contrôle qualité des Evaluations
- Introduction Cas/cas (changements de philosophie)
- Création Mrae 2016
-

=> institutionnalisation vs rigidification procédurale ?

1. Genèse de l'évaluation environnementale

- S'inscrit dans mouvement rationalisation de la décision via processus évaluation ex ante (Rationalisation des choix Budgétaires des années 70)
 - ⇒ Introduction d'un mode de gouvernement « par les conséquences » (O. Soubeyran) : oblige à réflexivité sur l'action en amont
 - ⇒ Puis avec la décentralisation un outil de « gouvernement à distance » (R. Epstein)

2. Evaluation environnementale des documents d'urbanisme et opérations aménagement

- En lien avec la traduction dans le droit français de la directive 2001 (en 2004)
- Régime à part pour les documents d'urbanisme: code urbanisme (articles L. 104-1 à L. 104-3 et R. 104-7 à R. 104-16 (vs code environnement)=> deux circulaires différentes, deux doctrines/responsabilisations différentes
 - Intégré à rapport de présentation
 - Analyse de l'état initial de l'environnement
 - Description et évaluation des incidences notables que peut avoir le document sur l'environnement ;
 - Présentation des mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser ces incidences négatives ;
 - Exposition des raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, parmi les partis d'aménagement envisagés, le projet a été retenu
- Zone d'aménagement concertée: soumise à étude d'impact au titre des projets (art. L. 122-1-1 III du code de l'environnement)

2. Evaluation environnementale des documents d'urbanisme et opérations aménagement

- Progressivement incitation à outil d'aide à l'élaboration des documents d'urbanisme : passage d'une prise en compte de la qualité de l'environnement à une évaluation environnementale (mais toujours incluse dans le rapport de présentation)
- Guide Evaluation environnementale des documents d'urbanisme élaboré en 2011, révisé en 2019=> attention à la qualité des évaluations
- Sensibilisation des collectivités et des bureaux d'études
- Retour des remarques émises par les Mrae et par l'AE: outils de sensibilisation ?

3. Les apports et limites

- Les apports vis-à-vis des 3 grandes cibles: **un outil d'information qui renforce la disponibilité et la qualité des informations**
 - **Pour le maître d'ouvrage:** mise en exergue de la responsabilité de ces acteurs => attention à l'environnement plus effective, utilisation de la qualité environnementale comme argument, sécurisation du projet (vis-à-vis autorisations administratives)
 - **Pour les pouvoirs publics de contrôle:** plus grande transparence, renforce capacité de contrôle, Evaluation des degrés d'Evitement et de Réduction, identification mesures de Compensation => moyen de renforcer la prise en compte des réglementations environnementales existantes
 - **Pour le public:** accès à la connaissance facilite l'exercice d'un contre pouvoir, encourage « esprit de surveillance »

3. Les apports et limites

- Les apports: constitution d'un **milieu professionnel dédié**
 - Bureaux études spécialisés
 - Instances de pilotage et de suivi du côté des maître d'ouvrage
 - Développement de méthodologies (ex approche zone humide)
- Les **points d'améliorations**:
 - Connaissances insuffisantes pour dresser les états initiaux
 - Connaissances et méthodes insuffisantes pour l'évaluation des impacts et impacts cumulés
 - Qualité de l'évaluation mieux contrôlée mais attention portée plus à la forme (qualité de l'évaluation) qu'au fond (degré de prise en compte des conséquences)

3. Les apports et limites

- **Les angles morts de l'évaluation environnementale**

- **Pour le maître d'ouvrage:** Pas vraiment une aide à la conception (question de temporalité, de « sécurité juridique »); surtout une manière de s'assurer de l'acceptabilité des projets par l'administration et/ou par les populations concernées
- **Pour l'administration:** ne permet pas de juger de l'opportunité du document d'urbanisme (question de périmètre, question d'inégalités environnementales) ou du projet, pas de suivi des indicateurs et des impacts réels
- **Pour le public:** technicité très (trop) grande (pas approche sensible) aide à la concertation mais contre pouvoir reste difficile (recours juridiques a posteriori)

Ne porte pas sur les pratiques et usages des sols (vs occupation des sols) qui peuvent être plus impactants

4. Les questions qui se posent aux chercheurs

- Développements méthodologiques (sciences naturelles et physiques)
 - Analyse de la jurisprudence: effets en terme de sécurisation juridique
 - Retours sur les pratiques: processus vs procédure
 - Contribution aux débats publics: modalités d'un contre/autre pouvoir
 - Suivis ex ante/ex post: évaluation des politiques environnementales
- ...