

Fiche ④

LE CAHIER DES CHARGES DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Il ne s'agit pas ici de donner un cahier des charges type d'une évaluation environnementale, mais de rappeler quelques aspects importants à préciser en vue du bon déroulement de l'évaluation.

Les recommandations ci-dessous sont formulées dans l'hypothèse où l'évaluation environnementale est confiée à un prestataire qui n'est pas en charge de l'élaboration du document d'urbanisme. Elles peuvent, pour une large part, être transposées au cas de figure d'un cahier des charges global (pour l'élaboration du document et son évaluation). Les retours d'expériences montrent qu'il n'y a pas de configuration à privilégier, chacune présentant des avantages et inconvénients dont il convient de tenir compte et qu'il faut anticiper dans le cahier des charges.

Lorsque l'élaboration du document et son évaluation sont conduites par une même structure, cela facilite l'intégration de l'évaluation à la démarche d'élaboration, la proximité permettant des échanges nombreux et une plus grande réactivité. Il convient toutefois de veiller à la pluridisciplinarité de l'équipe et à la présence en son sein de compétences environnementales. Il peut être, dans ce cas, plus difficile de prendre du recul par rapport au projet de territoire qui se construit pour en apprécier les incidences potentielles, et la structure qui évalue et élabore peut se trouver en position de juge et partie. Il est recommandé de prévoir que les personnes en charge de l'évaluation seront identifiées au sein de l'équipe (que celle-ci soit composée d'une ou plusieurs sociétés) et associées tout au long de la démarche d'élaboration du document d'urbanisme, afin de respecter la logique de l'évaluation environnementale, qui comprend un processus itératif d'intégration des enjeux environnementaux, jusqu'aux choix finaux.

Lorsqu'un intervenant spécifique réalise l'évaluation, cela apporte une vision extérieure avec davantage de recul. Il est alors indispensable de bien organiser le travail et les interventions de chacun : il faut que « l'évaluateur » soit présent aux moments clés, que ces avis et recommandations arrivent « à temps » pour s'intégrer dans la vie du projet. Sinon l'évaluation

risque d'être perçue comme un audit et le document d'urbanisme ne bénéficiera pas de ses résultats. Il est donc nécessaire que l'intervenant en charge de l'évaluation soit intégré à l'équipe projet dès l'amont, qu'il puisse s'approprier au fur et à mesure de sa construction le contenu du document d'urbanisme (et notamment les enjeux urbains, économiques, sociaux... etc. qui fondent le projet de territoire). Et à l'inverse, il faut que les intervenants qui élaborent le document s'approprient les résultats de l'évaluation environnementale.

Les objectifs, la démarche et le contenu de l'évaluation environnementale

Le cahier des charges rappelle succinctement le contexte de l'élaboration du document d'urbanisme et de son évaluation environnementale ; il présente la démarche, les différentes étapes et le contenu attendu du rapport d'évaluation.

Les acteurs de l'élaboration du document d'urbanisme et la gouvernance

Le cahier des charges présente les différents acteurs impliqués dans l'élaboration du document d'urbanisme, leurs rôles respectifs, les instances de gouvernance et de concertation mises en place ou envisagées pour l'élaboration du document d'urbanisme et la place de l'évaluation dans cette organisation. Plutôt que de prévoir une instance spécifique au suivi ou au pilotage de l'évaluation, il est préférable d'intégrer l'évaluation dans la gouvernance globale d'élaboration du document d'urbanisme. Une équipe projet resserrée peut toutefois être nécessaire pour assurer le suivi quotidien de la démarche et son bon déroulement. Il peut être également utile de prévoir la participation du prestataire en charge de l'évaluation à des réunions de travail avec les partenaires (notamment les personnes publiques associées – PPA) et à certains temps de concertation avec la population.



SCOT de la Métropole de Rouen : Un accompagnement par l'évaluateur de la commission urbanisme et planification en charge de l'élaboration du SCOT

L'élaboration du SCOT a été pilotée par la commission urbanisme et planification réunissant une vingtaine d'élus. Le travail technique a été réalisé en interne par les services de la Métropole, l'évaluation étant confiée à un prestataire extérieur. Il a été demandé au prestataire de participer à un nombre important de réunions de cette commission, à la fois pour y apporter sa connaissance des enjeux environnementaux, s'approprier le projet et réagir aux propositions au fur et à mesure de leur élaboration.

Parmi l'ensemble des réunions de travail de la commission pour l'élaboration du DDO, le prestataire a ainsi participé à 9 d'entre elles, une réunion de synthèse étant dédiée à l'évaluation, avec comme objectif de faire le bilan de la prise en compte des enjeux environnementaux et proposer des améliorations. Une note d'analyse environnementale du PADD a été diffusée à tous les élus lors du débat sur les orientations générales, et les résultats de ces travaux ont également été partagés avec les PPA et le Conseil de développement de la Métropole.



PLU de l'Eurométropole de Strasbourg : Une évaluation très intégrée au processus d'élaboration du PLU

Le PLU a été élaboré par la Métropole en partenariat avec l'Agence de développement et d'urbanisme de la région de Strasbourg (ADEUS). L'évaluation a été menée par l'ADEUS, avec une personne dédiée à la démarche ainsi que dans les services de la Métropole. Pour construire le projet, la direction de l'urbanisme de la Métropole a mis en place un travail en transversalité avec les autres directions, sous la forme de

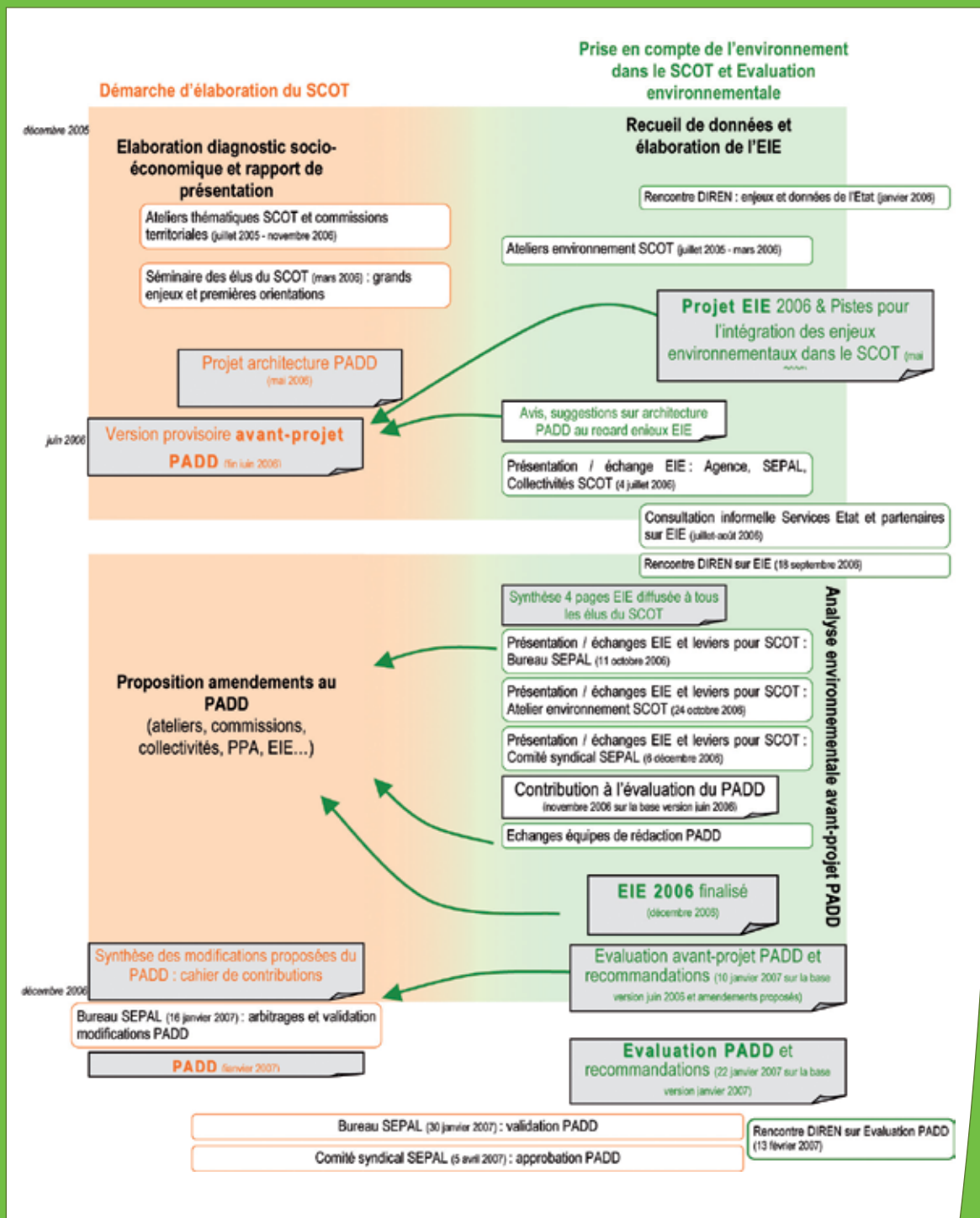
groupes de travail techniques, dont un dédié à l'environnement (les autres concernant l'habitat, l'économie, les déplacements). Le groupe environnement était en charge à la fois de l'intégration de l'environnement dans le PLU et de l'évaluation, et donc plus particulièrement en interaction avec les autres.



SCOT de l'agglomération lyonnaise : de nombreux temps d'échanges pour intégrer les apports de l'évaluation

Extrait du schéma présentant l'articulation du SCOT et son évaluation
(source : rapport de présentation du SCOT, tome 5 Evaluation environnementale)

L'élaboration du SCOT et son évaluation se sont déroulés sur un peu plus de trois années. De nombreuses contributions de l'évaluation ont été portées devant les instances d'élaboration du SCOT et sont venues nourrir les travaux. Dans le rapport de présentation, le caractère itératif de la démarche est présenté sous la forme d'un schéma qui reprend tous les allers-retours entre évaluation et élaboration ainsi que les temps d'échanges.



Les compétences nécessaires à l'évaluation

Le cahier des charges rappelle la nécessité de disposer :

- ▼ de compétences généralistes en environnement pour appréhender globalement les problématiques,
- ▼ de compétences plus spécifiques sur certaines thématiques selon les enjeux du territoire et/ou les besoins d'approfondissement (notamment en matière de biodiversité, d'eau et milieux aquatiques, d'énergie-climat),
- ▼ de connaissances en aménagement et urbanisme pour être à même de décrypter le document d'urbanisme et d'en identifier les incidences, ainsi que de compétences en systèmes d'information géographique (SIG).

Le déroulement et le planning de l'évaluation

Les étapes du travail du prestataire en charge de l'évaluation ne doivent pas nécessairement correspondre aux différentes parties attendues dans la restitution de l'évaluation dans le rapport de présentation (état initial, explication des choix, analyse des incidences, mesures, etc.). En effet, les parties du rapport de présentation ne correspondent pas toujours bien au déroulement logique de l'évaluation, et surtout au nécessaire caractère itératif de la démarche. Sur ce point la mise en œuvre de la séquence « Éviter - Réduire - Compenser » (dite ERC) s'applique à toute la procédure d'élaboration du document d'urbanisme et les mesures associées (dites mesures ERC) ne doivent en aucun cas être définies à la fin de la procédure, mais au fur et à mesure que l'on analyse le document et ses incidences, dans le cadre d'une démarche

itérative. Il est préférable de distinguer, d'une part, le temps de la démarche itérative d'accompagnement, dont les étapes de travail correspondent à celles de l'élaboration du document d'urbanisme, et d'autre part, le temps de la restitution et formalisation des résultats de l'évaluation dans le rapport de présentation. Un tableau mettant en parallèle les tâches nécessaires à l'élaboration du document et celles relatives à l'évaluation peut permettre de bien identifier les rôles de chacun et les temps de travail en commun.

Il est nécessaire de prévoir un délai suffisant, à chacune des étapes, pour les personnes en charge de l'évaluation afin qu'elles s'approprient le projet de document et puissent rendre leurs avis et suggestions avant que les choix ne soient définitivement arrêtés. De même, les décideurs doivent disposer du temps nécessaire pour débattre de ces suggestions et éventuellement les intégrer au projet.

Enfin, il convient de ménager un temps pour les derniers ajustements de l'évaluation et leur transcription dans le rapport de présentation, entre le moment où les derniers ajustements du document seront réalisés par la collectivité et son arrêt.

Au regard des durées d'élaboration des documents d'urbanisme, il semble opportun d'anticiper une mise à jour de l'état initial de l'environnement. Cela permettra d'éviter la présentation de données trop anciennes au stade de l'arrêt du projet de document d'urbanisme, voire d'intégrer des données nouvelles, issues notamment d'approfondissements rendus nécessaires par l'analyse des incidences.

Voir fiche

9

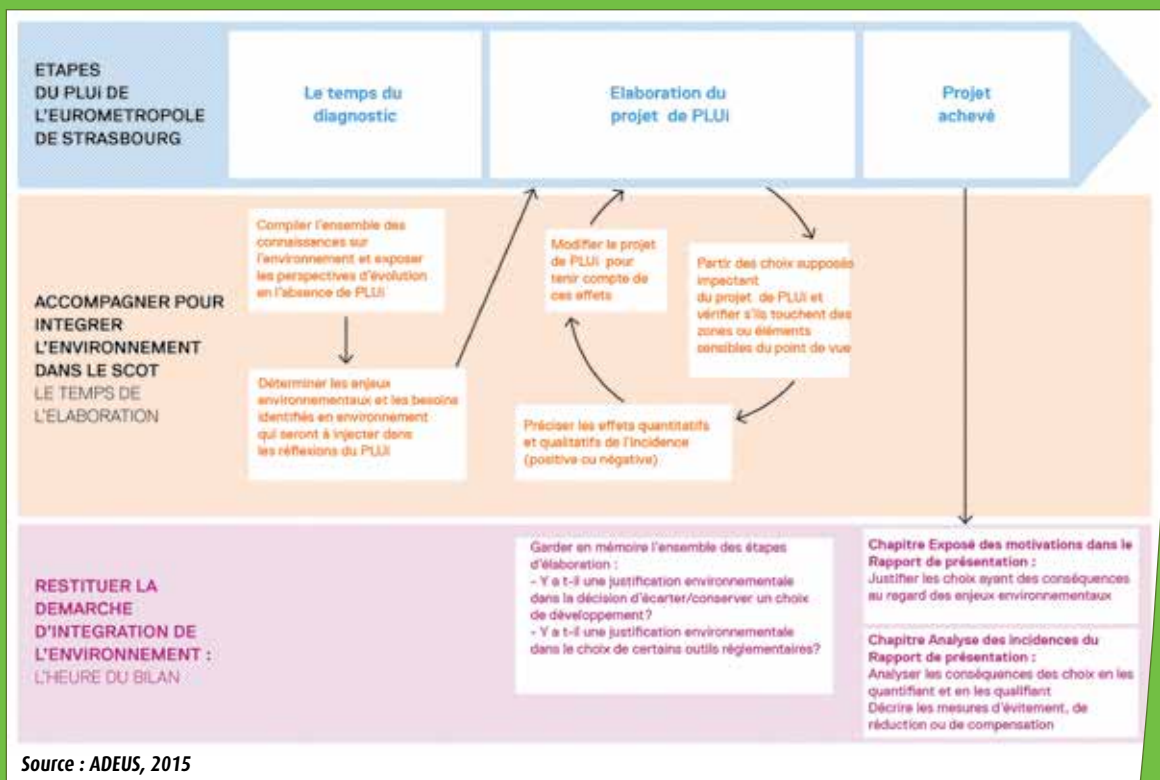
Les mesures d'évitement, de réduction et de compensation



PLU de l'Eurométropole de Strasbourg : L'articulation entre l'élaboration du PLU et la démarche d'évaluation

Ce schéma traduit l'articulation entre l'élaboration du PLU et la démarche d'évaluation. Il distingue le temps de la démarche itérative d'accompagnement du temps de la restitution dans le rapport de présentation, en identifiant les différentes missions de l'évaluation.

Processus d'évaluation environnementale accompagnant l'élaboration du PLU (source : rapport de présentation du PLU, tome 5 Evaluation des incidences)



Source : ADEUS, 2015

Le phasage de la mission

Compte-tenu de la durée d'élaboration des documents d'urbanisme, il est préférable de fractionner le marché en prévoyant des tranches optionnelles, voire des prix unitaires pour certaines tâches, afin d'adapter la prestation aux besoins réels (qui se précisent au fur et à mesure de l'avancement) et faciliter la gestion du marché avec le prestataire. À titre d'exemple, cela permettra de prévoir l'analyse de versions successives de certaines pièces du document, d'envisager des

besoins d'approfondissement sur certains secteurs (analyse de la valeur écologique par exemple) ou au regard de certains projets, d'envisager la participation du prestataire aux phases d'ajustement entre l'arrêt du projet de document d'urbanisme et son approbation. Cela doit aussi permettre de prévoir la réalisation ou non d'une évaluation environnementale après une décision au cas par cas pour les documents concernés (voir fiches 1 et 2).

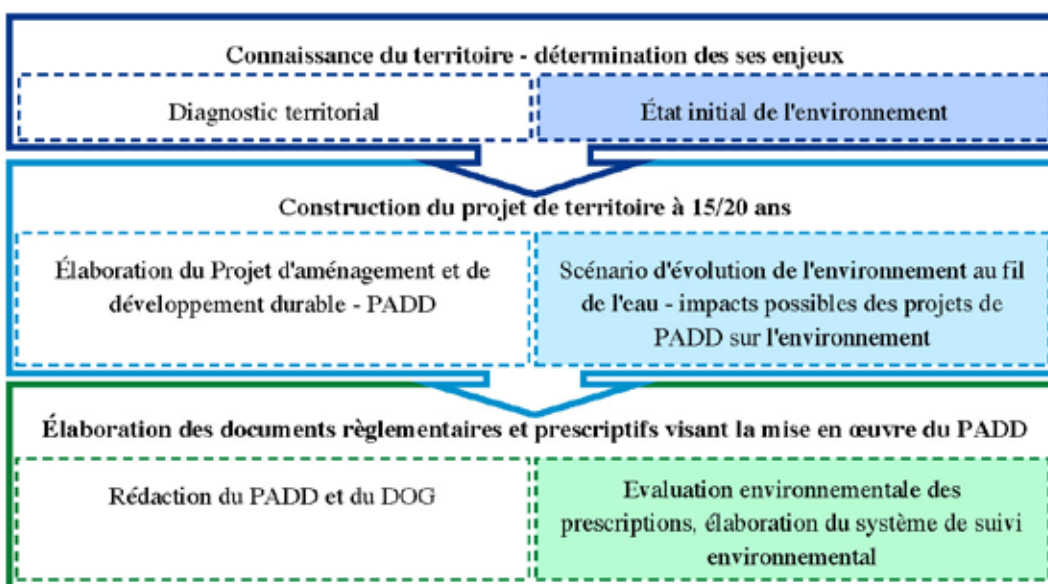


SCOT de la Métropole de Rouen : Un cahier des charges anticipant une démarche itérative et évolutive

Le cahier des charges de l'évaluation environnementale prévoyait 3 grandes phases d'accompagnement calées sur l'élaboration du SCOT (voir schéma ci-dessous), puis une phase de restitution de la démarche dans le rapport de présentation. Pour les phases d'analyses du PADD et du DOO, il était

demandé de donner un prix unitaire pour l'analyse d'une version du document, ainsi que des prix unitaires par réunion. L'élaboration du SCOT s'est au final déroulée sur près de 4 ans, et 2 temps d'analyse du PADD et 3 temps d'analyse du DOO ont été mobilisés, permettant d'adapter la prestation aux besoins réels de la Métropole.

Phases d'élaboration du SCOT et de l'évaluation environnementale (source : CCTP de l'évaluation environnementale)



Les missions confiées au prestataire

Le cahier des charges doit bien expliciter que l'évaluation environnementale est un processus, une démarche d'accompagnement itérative et non pas la simple rédaction d'un rapport d'analyse des incidences.

L'évaluation environnementale devant être très imbriquée dans l'élaboration du document d'urbanisme, il est important de bien définir les rôles du prestataire à chaque étape, en termes d'analyses et de rendus. Il s'agit notamment de préciser la présence attendue du prestataire lors des différentes réunions des instances de gouvernance, groupes de travail, temps de concertation, réunions publiques. Du degré d'association du prestataire à la procédure d'élaboration ou d'évolution du document d'urbanisme dépend sa capacité à analyser les incidences et à retracer les évolutions du document. Il est cependant essentiel que le prestataire soit présent lors des étapes décisionnelles avec les élus, pour que l'évaluation ne se fasse pas qu'entre techniciens ou bureaux d'études. De manière générale, pour que l'évaluation joue véritablement son rôle d'aide à la décision, il faut lui allouer des moyens proportionnés aux attendus, aux enjeux du territoire et à l'ampleur du document.

Les contributions attendues doivent être précisées. À titre d'illustration, il convient de déterminer si l'évaluateur contribue à l'écriture de certaines pièces du document (PADD, DOO, règlement, etc.) pour les parties qui traitent plus spécifiquement d'environnement, ou s'il formule des avis et recommandations, à la charge de la collectivité (et le cas échéant du prestataire qui l'accompagne pour élaborer le document) de se les approprier et les retranscrire. Il est recommandé que l'évaluateur procède à une analyse, le cas échéant, du ou des avis déjà rendu par l'Autorité environnementale sur le document d'urbanisme considéré, pour prendre soin de donner suite aux observations dans le nouvel exercice d'évaluation environnementale ou d'actualisation de l'évaluation environnementale.

Selon les cas, certaines tâches peuvent incomber au prestataire en charge de l'évaluation ou à celui en charge de l'élaboration du document. Il faut donc le préciser. Cela peut concerner l'analyse de thématiques que l'on trouve dans le diagnostic ou l'état initial, comme les paysages et le patrimoine, les déplacements, l'analyse de la consommation d'espaces, etc. Cela peut concerner également la rédaction de certaines parties du rapport de présentation, comme l'articulation avec les autres documents d'urbanisme et plans ou programmes, l'explication des choix, le résumé non technique, la présentation du dispositif de suivi, etc.

Le cahier des charges peut aussi prévoir la nécessité d'échanges avec les porteurs d'autres plans ou programmes élaborés dans le même temps et pour lesquels il peut y avoir des interactions fortes ou des complémentarités à rechercher (par exemple, PDU, SAGE, documents d'urbanisme des territoires limitrophes, etc.).

Il faut aussi préciser jusqu'où va la mission du prestataire. Il est recommandé que la mission se poursuive jusqu'à l'approbation du document d'urbanisme. Celui-ci est susceptible d'être modifié, y compris son rapport de présentation (qui intègre l'évaluation environnementale), afin de tenir compte des réserves et recommandations de la commission d'enquête, des observations du public et des avis émis par les collectivités et instances consultées et joints au dossier de l'enquête (dont l'Autorité environnementale). La présence d'un même prestataire permet d'assurer une cohérence rédactionnelle en cas de compléments apportés au rapport de présentation et d'assurer une expertise indispensable de la nécessité de procéder ou non à une actualisation du rapport de présentation en cas de modification d'une autre partie du document d'urbanisme (règlement, zonage, etc.).

Voir fiche

3

Les suites données à l'avis de l'Autorité environnementale

La collecte des informations nécessaires à l'évaluation

Le cahier des charges précise les données d'entrée mises à disposition par la collectivité territoriale (données disponibles au sein de la collectivité ou déjà collectées auprès d'autres organismes) et le rôle attendu en matière de collecte de l'information auprès des différents organismes détenteurs de données en matière d'environnement. La collectivité peut avoir préparé ce travail qui est parfois long en raison des délais de mise à disposition des données.

Dans le cadre de l'élaboration d'un SCOT, il est généralement nécessaire de rencontrer les collectivités (communes ou intercommunalités) qui composent le territoire et ont des compétences et connaissances en matière d'environnement. Il peut être pertinent d'organiser cela conjointement pour le prestataire en charge de l'évaluation et celui qui, le cas échéant, élabore le document.

Pour réaliser un diagnostic pertinent, il est nécessaire de disposer d'informations (y compris résultant de prospections de terrain) en qualité et en quantité suffisante par rapport aux enjeux du territoire identifiés. Il est recommandé d'énoncer dans le cahier des charges que, lorsque les données seront mises à la disposition du prestataire chargé de l'évaluation environnementale, celui-ci devra les analyser et préciser si elles sont suffisantes ou si d'autres données sont nécessaires, et devra préciser, le cas échéant, les limites de l'évaluation environnementale en fonction des données recueillies.

Dans le même ordre d'idée, l'organisation d'une ou plusieurs visites de terrain collectives (avec la participation des prestataires et des représentants élus de la collectivité territoriale – par exemple « diagnostics en marchant », « marches exploratoires », etc.) est recommandée dans la mesure où elle offre à la personne publique responsable du document d'urbanisme la possibilité d'acquérir une meilleure connaissance des enjeux et de mieux se les approprier et, en conséquence, de définir un projet de territoire en cohérence avec le diagnostic réalisé par le prestataire.

À lire

Guide DREAL PACA, PLU et Biodiversité, concilier nature et aménagement, mai 2017.

Les périmètres et échelles d'analyse

Le cahier des charges doit rappeler la nécessité de travailler selon différents périmètres et à différentes échelles, pour :

- resituer le territoire dans un espace plus vaste et analyser correctement des phénomènes mettant en jeu une interdépendance forte avec des territoires limitrophes, apprécier des effets se produisant à l'extérieur des limites administratives,
- analyser de manière plus approfondie les « zones susceptibles d'être touchées de manière notable »,
- de manière générale, prendre en compte les effets de cumul entre plusieurs plans ou projets sur un même territoire (par exemple entre un PLU/SCOT et un PDU ou entre un PLU/SCOT et une nouvelle ligne à grande vitesse, etc.) : si besoin, des contacts entre plusieurs maîtres d'ouvrage peuvent être prévus dès l'élaboration du cahier des charges.

Le cahier des charges peut proposer une première identification des différents périmètres à prendre en compte.

La mobilisation d'outils ou de méthodes spécifiques

Le cahier des charges peut préciser des méthodes ou outils spécifiques que la collectivité souhaite utiliser, par exemple pour la hiérarchisation des enjeux, la comparaison de scénarios en matière de consommation d'espaces, d'émissions de gaz à effet de serre.

Le cahier des charges doit aussi préciser les attentes en termes de cartographie, à la fois comme outil de travail et de restitution, le système d'information géographique souhaité et les formats de restitution.

Il est à noter que, à compter du 1^{er} janvier 2020, les SCOT, PLU et cartes communales devront être publiés sur le portail national de l'urbanisme (Géoportail de l'urbanisme, GPU) conformément au standard des données défini par le Conseil national de l'information géographique (cf. articles L. 133-1, R. 143-16, R. 153-22 et R. 163-6 du code de l'urbanisme).

La restitution de l'évaluation

Outre les parties du rapport de présentation que le prestataire devra rédiger, le cahier des charges peut rappeler quelques principes relatifs aux documents à produire, en particulier :

- la clarté et la simplicité des rédactions pour qu'elles soient adaptées et compréhensibles par les différents publics concernés,
- le besoin de cohérence et d'articulation entre les différentes parties du rapport de présentation, notamment le diagnostic et l'état initial,
- le rôle pédagogique de l'état initial de l'environnement et le fait qu'il ne doit pas forcément traiter tous les thèmes de l'environnement de façon uniforme, détaillée et exhaustive, mais porter une attention plus particulière aux enjeux les plus importants ainsi que les plus impactés par le document (en expliquant au besoin le choix des questions plus ou moins traitées),
- la nécessité de présenter les hypothèses et « solutions de substitution raisonnables » envisagées (retenues et écartées), et l'argumentaire ayant conduit aux choix,
- la nécessité de démontrer et d'expliquer les incidences positives et négatives, et de ne pas se limiter à les énoncer, et d'y relier les mesures d'évitement, de réduction et de compensation,
- l'importance de la qualité du résumé non technique.