

L'INTÉGRATION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE PLUi

LA DÉMARCHE DU PLU DE L'EUROMÉTROPOLE DE STRASBOURG

170

OCTOBRE 2015



PLANIFICATION/ENVIRONNEMENT



Le projet de territoire du PLU intercommunal (PLUi) résulte d'un équilibre trouvé entre des objectifs politiques, des besoins de développement, des obligations réglementaires, des enjeux et ambitions au regard de l'environnement. Quels que soient les choix de développement et d'aménagement du territoire, l'environnement est toujours un pilier constitutif du projet porté par le document d'urbanisme.

Un processus d'accompagnement et d'aide à la décision est nécessaire sur les questions environnementales et a pour

objectif de faire des choix éclairés tout au long de l'élaboration du document d'urbanisme. A l'échelle d'un PLUi, cela consiste à interroger les choix d'aménagement et leur opportunité le plus en amont possible afin de construire un projet de territoire global, durable et réfléchi.

Cette note a pour objet de donner à voir la démarche d'intégration de l'environnement dans un PLUi, et ce, au travers de l'expérience du PLU de l'Eurométropole de Strasbourg. De nombreux acteurs sont intervenus

et le processus d'élaboration a permis de construire un projet tenant compte au mieux des réalités environnementales du territoire. L'ensemble de la démarche est retranscrite dans les pièces du PLUi et plus spécifiquement dans le rapport de présentation, en particulier l'explication des choix et l'analyse des incidences au regard de l'environnement.

Accompagner pour intégrer l'environnement dans le PLUi

Les acteurs centraux de la démarche

Afin de guider les choix de développement, en vue de s'assurer de leur cohérence avec les enjeux environnementaux du territoire, l'accompagnement des élus est primordial.

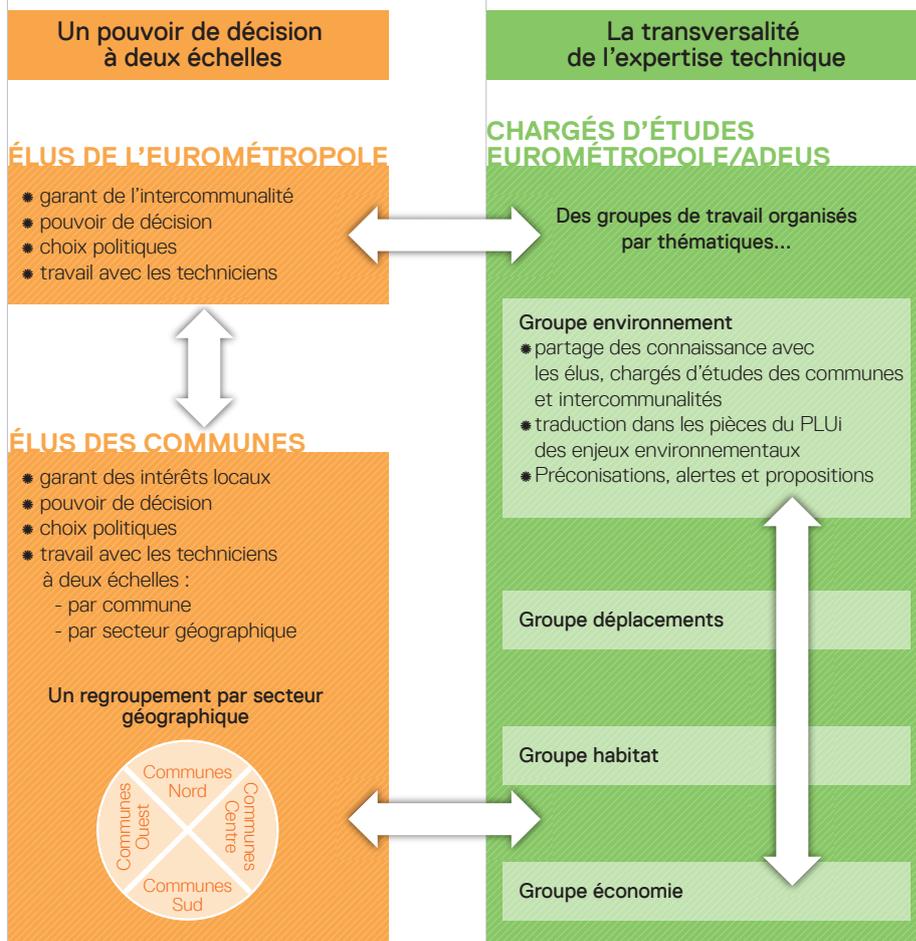
Le PLUi permet d'avoir une réflexion à deux échelles, communale et intercommunale, favorable à l'émergence d'un développement durable. Des problématiques et questionnements dépassent le périmètre d'une seule commune (ex : espaces naturels, eau, enjeux énergétiques liés au transport...). Ainsi, une stratégie cohérente de préservation des ressources naturelles, de valorisation et de prise en compte des risques peut être mise en place à une échelle pertinente. Les allers-retours entre les élus des communes et de l'intercommunalité permettent à la fois la mise en place d'une telle stratégie globale et la prise en compte des enjeux spécifiques aux communes. Sur des territoires vastes, tels que celui de l'Eurométropole de Strasbourg, le regroupement des communes par secteur géographique s'est avéré indispensable pour faciliter les échanges et l'émergence de synergies.

Lors de l'élaboration du PLUi, des lieux de réflexion et de partage sont mis en place. Dans le cas de l'Eurométropole de Strasbourg, des groupes de travail thématiques ont été constitués pour garantir la cohérence du document d'urbanisme. Dans le but d'aider les élus à intégrer l'environnement dans le projet de développement et d'aménagement, les techniciens de l'environnement ont :

- partagé les enjeux environnementaux dans une vision transversale avec les élus et techniciens en charge des autres thématiques (habitat, foncier, économie...),
- émis des alertes et propositions pour adapter et abonder les choix du projet de PLUi,
- émis des propositions pour permettre l'intégration d'outils favorables à la prise en compte des enjeux environnementaux dans les pièces réglementaires (règlement, OAP¹).

1. Orientations d'aménagement et de programmation.

UNE DÉMARCHE INTÉGRANT ÉLUS ET TECHNICIENS DANS LE PLU DE L'EUROMÉTROPOLE DE STRASBOURG : FABRIQUER ENSEMBLE UN PROJET DE TERRITOIRE DURABLE



Source : ADEUS

Les apports de la démarche

La démarche d'accompagnement au cours de l'élaboration du PLUi permet d'apporter aux élus les connaissances sur l'environnement, de proposer des outils qui pourront valoriser les éléments prégnants de l'environnement du territoire et enfin d'alerter et de faire des préconisations lorsque des choix ont des conséquences néfastes sur l'environnement.

LES ÉTAPES DE LA DÉMARCHE D'ACCOMPAGNEMENT POUR L'ÉLABORATION DU PLUi

ÉTAPES
DU PLUi DE
L'EUROMÉTROPOLE
DE STRASBOURG

Le temps du
diagnostic

Élaboration du
projet de PLUi

ACCOMPAGNER POUR
INTÉGRER
L'ENVIRONNEMENT
DANS LE PLUi
LE TEMPS DE
L'ÉLABORATION

Compiler l'ensemble des connaissances sur l'environnement et exposer les perspectives d'évolution en l'absence de PLUi

Déterminer les enjeux environnementaux et les besoins identifiés en environnement qui seront à injecter dans les réflexions du PLUi

Modifier le projet de PLUi pour tenir compte de ces effets

Préciser les effets quantitatifs et qualitatifs de l'incidence (positive ou négative)

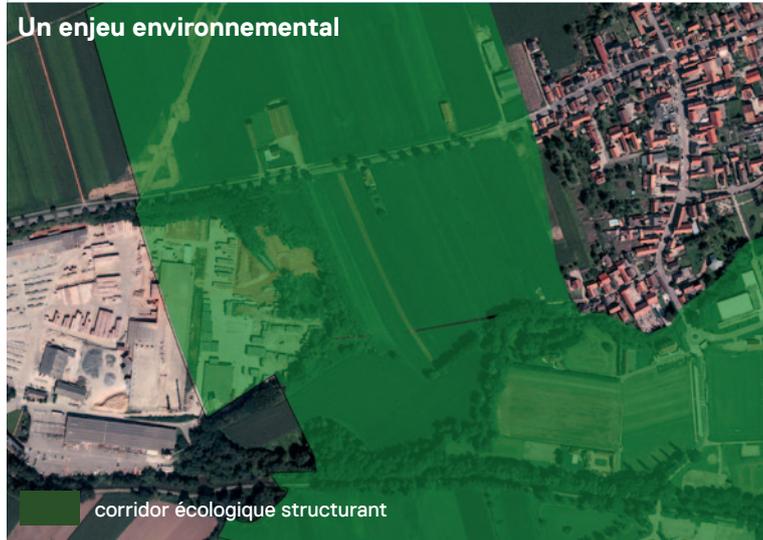
Partir des choix supposés impactant du projet de PLUi et vérifier s'ils touchent des zones ou éléments sensibles du point de vue de l'environnement

Source : ADEUS



MOBILISER LES OUTILS DU PLUi POUR INTÉGRER UN ENJEU ENVIRONNEMENTAL

Un enjeu environnemental



Un zonage préservant la fonctionnalité du corridor écologique



Une OAP en complément au zonage



Source : ADEUS

Une prise en compte de l'environnement en amont du projet

Chaque territoire est caractérisé par des réalités naturelles. Leur connaissance est essentielle et doit être prise en compte dès le démarrage du projet permettant ainsi d'avoir une vision des enjeux environnementaux à intégrer dans le projet de PLUi.

De nombreux outils mobilisés pour valoriser l'environnement

Un panel d'outils, mobilisables dans les pièces réglementaires (règlement, OAP) peut être développé pour préserver l'environnement dans le PLUi. Il est nécessairement spécifique à chaque territoire intercommunal pour répondre de manière unique et précise aux enjeux environnementaux locaux et aux ambitions politiques de ce territoire.

Par exemple, un zonage inconstructible peut-être choisi dans le règlement graphique sur des milieux naturels particulièrement sensibles. De leur côté, les OAP permettent d'introduire des éléments qualitatifs dans les projets urbains en y intégrant des principes d'aménagement participant à la préservation, voire à l'amélioration de l'environnement. Ainsi, elles peuvent afficher des principes de préservation de boisements, zones humides, de création de mares, de transitions végétalisées entre espaces urbain et naturel...

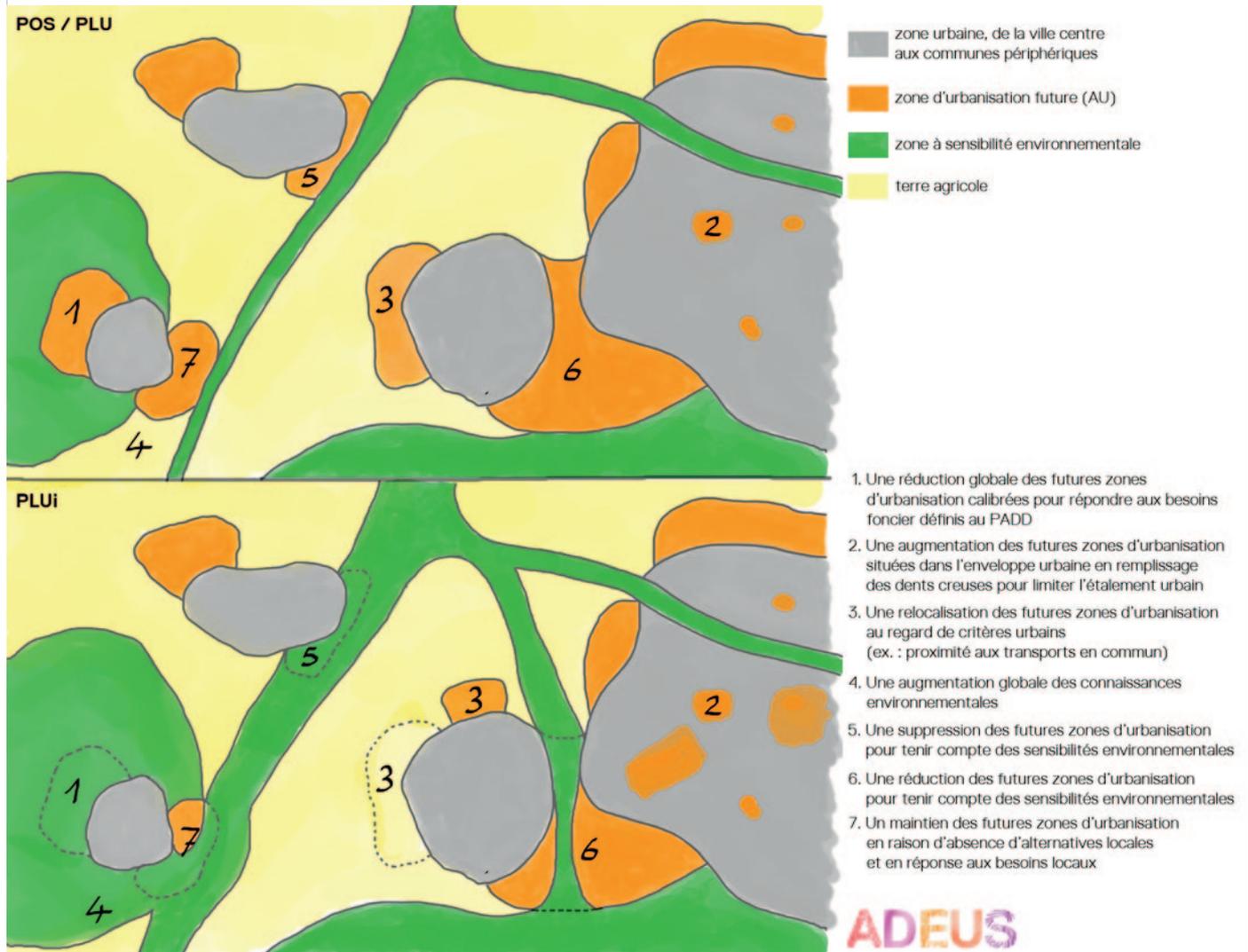
Réajuster les secteurs de projets pour réduire les incidences sur l'environnement

Le projet de PLUi conduit à des choix de développement qui ont nécessairement des conséquences sur l'environnement. En effet, malgré la mise en connaissance des élus sur les enjeux en amont, tout projet de développement peut avoir un impact sur un milieu ou une ressource naturelle du territoire.

Le processus d'accompagnement mis en œuvre dans le cadre de l'élaboration du PLUi conduit à adopter des choix de développement et d'aménagement éclairés tout au long de sa construction. Une fois les choix identifiés, il est possible de faire évoluer la localisation, d'ajuster les périmètres des futurs secteurs d'urbanisation, d'insérer des outils réglementaires permettant de contre-balancer les conséquences négatives sur l'environnement. Les échanges réguliers entre environnementalistes et élus constituent l'itérativité du processus, permettant de faire évoluer les choix.

Ainsi, réinterroger le projet de PLUi en permanence au regard de l'environnement est primordial, dans le but d'éviter dans la mesure du possible, et réduire dans un second temps, les effets potentiels négatifs du PLUi sur l'environnement. La prise en compte de l'ensemble des enjeux en présence est nécessaire (milieux naturels, pollution de l'air, nuisances sonores, etc.).

A L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE, RÉINTERROGER LE PROJET POUR RÉDUIRE LES CONSÉQUENCES SUR L'ENVIRONNEMENT

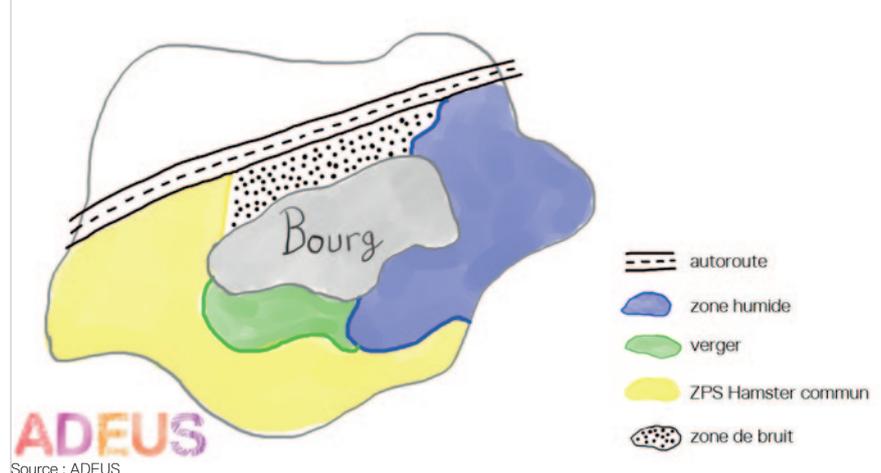


Source : ADEUS

Ce processus permet de trouver un équilibre entre développement du territoire et préservation des ressources naturelles. Il conduit à intégrer des règles dans le règlement graphique et écrit, ou des principes dans les OAP pour faire en sorte que le projet soit le moins impactant possible.

Le questionnement des choix de développement va se réaliser à toutes les échelles : intercommunale, communale et locale.

A L'ÉCHELLE COMMUNALE, OÙ LOCALISER UNE ZONE D'EXTENSION NÉCESSAIRE À LA PÉRENNITÉ DE LA COMMUNE TOUT EN LIMITANT L'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT ?



Restituer la démarche d'intégration de l'environnement

Dans l'ensemble des pièces du PLUi...

Chaque pièce constitutive du PLUi joue un rôle particulier pour montrer et démontrer la prise en compte de l'environnement.

Le **rapport de présentation** contient les éléments de connaissance, les enjeux environnementaux qui pointent les leviers sur lesquels le document d'urbanisme peut agir. Par ailleurs, il fait état des conséquences prévisibles du PLUi sur l'environnement et les justifie.

Dans le **PADD**², l'environnement apparaît comme un fil conducteur autant au sein des orientations liées à l'environnement que dans des orientations plus transversales où l'ambition de construire un territoire durable est affichée. Cela peut se décliner sous différentes formes qui marquent l'engagement politique : relier les espaces naturels, renforcer la cohabitation entre développement urbain et nature en ville, préparer le territoire à une société post-carbone...

Le **règlement** écrit et graphique permet d'encadrer l'occupation et l'utilisation du sol conformément aux enjeux environnementaux identifiés. En complément, les **OAP** apportent un aspect qualitatif au projet en fixant des principes à respecter (ex : vergers à maintenir, espaces naturels à préserver...).

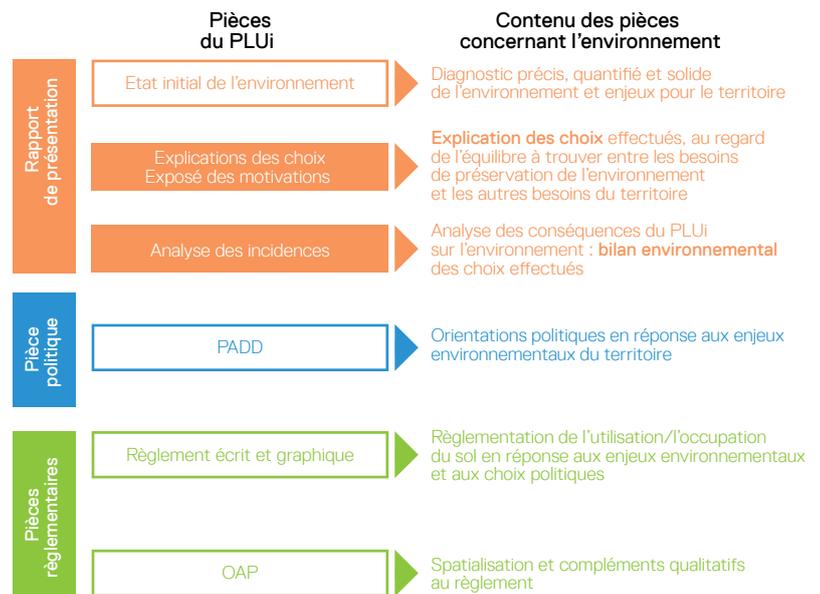
Deux chapitres du PLUi plus particulièrement concernés

La démarche d'accompagnement pour l'intégration de l'environnement dans le PLUi est restituée plus particulièrement au sein du rapport de présentation, conformément aux dispositions du code de l'urbanisme. Deux chapitres permettent la retranscription du processus présenté précédemment (acteurs, processus, échanges, méthodologie) : un chapitre Explication des choix/exposé des motivations et un chapitre Analyse des incidences.

L'interaction entre les deux chapitres est importante et nécessite une lecture parallèle.

Le chapitre dédié à l'**explication des choix** doit permettre de comprendre quelles sont les

L'ENVIRONNEMENT, FIL CONDUCTEUR DANS LES PIÈCES DU PLUi



Source : ADEUS

motivations qui sont à la base des choix retenus pour établir les différentes pièces du PLU (PADD et pièces réglementaires). Il se décline en deux grandes étapes.

Dans un premier temps, sont exposés les choix retenus pour établir le PADD, document central du PLU qui exprime le projet politique du territoire. Pour bâtir le PADD, la méthode utilisée est de partager avec l'ensemble des acteurs une démarche prospective, s'appuyant sur différents scénarios d'évolution à l'horizon 2030. Cette démarche, multithématique, met en lumière des opportunités et des risques, des forces et des faiblesses, parmi lesquelles l'environnement constitue un facteur déterminant. Elle forme le socle de base permettant d'élaborer les choix finaux et les arbitrages du PADD. L'explication des choix doit rendre lisible ce « champ des possibles » initial qui se présentait aux acteurs du territoire et expliquer, à son regard, les choix finalement retenus.

Cette démonstration intègre le contexte environnemental de l'Eurométropole de Strasbourg : à la fois riche et complexe, il nécessite de définir finement les modalités de relations, de coexistence et de limites entre les espaces naturels et les autres fonctions du territoire. L'un des objectifs de l'explication des choix est de montrer en quoi les orientations du PADD, relatives à ces fonctions, s'inscrivent dans une recherche

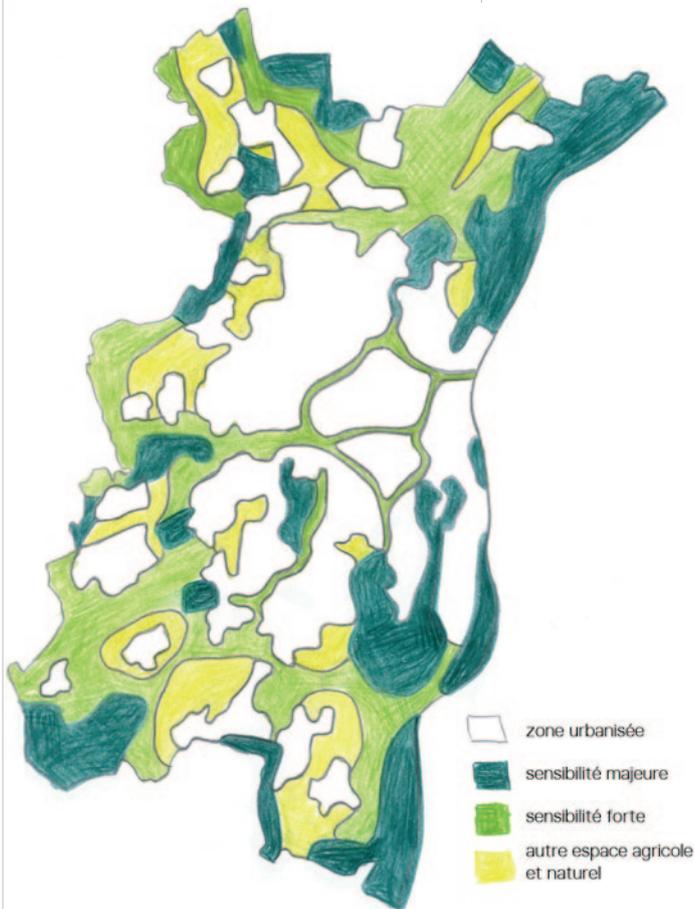
2. Projet d'aménagement et de développement durables.

d'équilibre. Toutes placées à un niveau de priorité équivalent, au global, elles doivent être mises en œuvre conjointement, sur l'ensemble du territoire.

Cela constitue le deuxième temps de l'explication des choix : expliquer en quoi le règlement écrit, graphique, et les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) permettent de mettre en œuvre les orientations du PADD et de s'inscrire en cohérence avec lui. Les explications se placent à plusieurs échelles, de l'intercommunal au local, des cas généraux aux exceptions. Elles montrent tout d'abord en quoi les différents besoins du territoire sont mis en œuvre globalement : sur la thématique environnementale plus spécifiquement, l'explication de la hiérarchisation des différents milieux suivant leur degré de sensibilité constitue l'un des socles de l'argumentaire. Puis, à l'échelle plus locale, sont justifiées les raisons pour lesquelles certains besoins ont été davantage prioritaires que d'autres : par exemple, un projet urbain susceptible de générer un impact « imbriqué » dans la ville que l'on protège en limitant strictement les aménagements pouvant induire une trop forte fréquentation, malgré sa situation favorable répondant aux besoins récréatifs des habitants. L'évaluation environnementale analysera, quant à elle, les conséquences de ces choix et les mesures pouvant être prises.

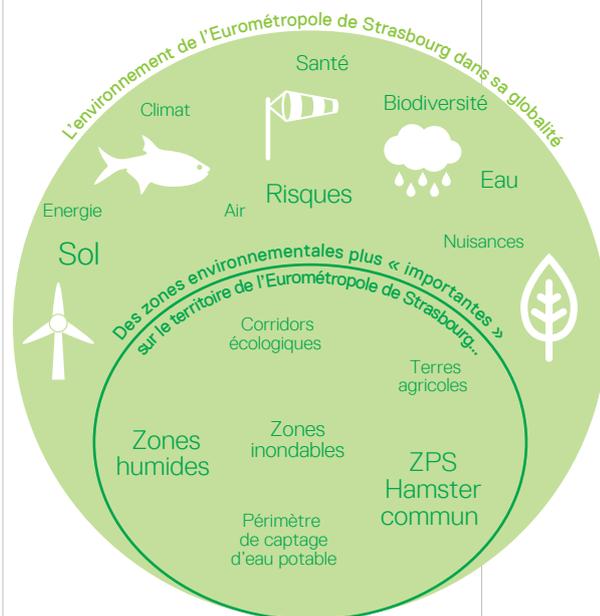
Le chapitre dédié à l'analyse des incidences donne à voir les effets pressentis des choix de développement sur l'environnement. Apparaissent de manière globale les conséquences, positives et négatives, du PLUi finalisé sur l'ensemble des composantes de l'environnement (la qualité de l'air, l'eau, les milieux naturels, les sols, etc.). Cette analyse à l'échelle intercommunale est assortie de zooms sur certaines zones environnementales plus importantes. Chaque territoire comporte des zones revêtant une importance particulière pour l'environnement. Elles sont spécifiques à chaque intercommunalité. L'analyse est faite soit à l'échelle intercommunale (ex : bilan de la consommation foncière au sein des zones humides de l'intercommunalité), soit à l'échelle des secteurs de projet (ex : nombre d'hectares de zones humides consommés sur un secteur d'urbanisation future.

HIÉRARCHISATION DES SENSIBILITÉS ENVIRONNEMENTALES



Source : ADEUS

DONNER À VOIR LES RÉSULTATS DE LA DÉMARCHE D'INTÉGRATION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LE PLUI : LE BILAN



Source : ADEUS

Restitution dans l'Analyse des incidences

Une analyse des conséquences du PLUi sur ces thématiques à l'échelle intercommunale

Une analyse des conséquences du PLUi à l'échelle intercommunale et par secteur d'urbanisation/ de projet sur ces zones « importantes »

Conclusion et enjeux

La démarche d'intégration de l'environnement dans le PLUi de l'Eurométropole a été riche d'enseignement et a permis de développer de nouvelles méthodes et un pilotage nouveau de ce type de projet. Certains points restent techniquement délicats à traiter :

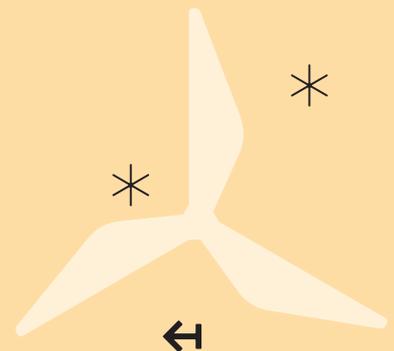
- Garantir l'itérativité du processus depuis le lancement de l'élaboration jusqu'à l'arrêt du PLUi. Essentiel pour une intégration réelle des enjeux environnementaux, le travail mutualisé entre urbanistes, environnementalistes et énergéticiens (techniciens et élus) est primordial. Pouvoir s'appuyer sur une gouvernance transversale qui permet la construction d'un projet de développement durable.
- Trouver « l'équilibre entre le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, [...] la préservation de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques [...] » (article L121-1 du code de l'urbanisme). Il est important de garder à l'esprit que les considérations environnementales ne sont pas la seule thématique à traiter pour opérer les choix dans le PLUi. D'autres enjeux du territoire (développement économique...) et éléments techniques (disponibilités du foncier, réseaux...) entrent en ligne

de compte. Aussi, cela ne facilite pas toujours l'intégration de l'environnement, qui peut être amené à ne plus figurer au rang des priorités dans certains cas.

- Anticiper les questions environnementales à l'échelle des projets d'urbanisation.

Le moment du PLU et de son évaluation sur un territoire intercommunal constitue une échelle spatiale et temporelle particulièrement bien adaptée pour anticiper les incidences sur l'environnement et asseoir une stratégie globale de prise en compte. Et ce, même s'il est parfois complexe d'apprécier les impacts précis de certains projets d'aménagement, dans la mesure où leurs modalités techniques ne sont pas connues : par exemple, la localisation, le coût et la durée des mesures compensatoires d'un projet d'urbanisation susceptible d'impacter un milieu naturel sensible. Le PLUi joue alors un rôle d'alerte et d'information en pré-identifiant les projets de développement qui seront soumis à ces problématiques.

Suite à l'approbation du PLU la vie du document d'urbanisme n'est pas pour autant terminée. Il faut suivre les effets du PLU et mesurer l'efficacité des mesures prises au regard de l'environnement.



L'Agence
de Développement
et d'Urbanisme
de l'Agglomération
Strasbourgeoise

Directrice de publication : **Anne Pons, Directrice générale**
Validation : **Yves Gendron, Directeur général adjoint**
Équipe projet : **Vincent Piquere** (chef de projet),
Anaïs Gsell-Epailly (responsable de livrable),
Stéphane Hamm, Marie Geffard
PTP 2015 - N° projet : **2.1.1.5**
Photos et mise en page : **Jean Isenmann**
© ADEUS - Numéro ISSN 2109-0149
Notes et actualités de l'urbanisme sont consultables
sur le site de l'ADEUS www.adeus.org