

Efficacité environnementale des procédures d'aménagement et d'urbanisme proposées par la loi SRU : PADD et PLU

Application au bruit des trafics routiers

Guillaume Faburel

Maitre de Conférences
Institut d'Urbanisme de Paris
Centre de Recherche sur l'Espace, les Transports,
l'Environnement et les Institutions Locales
80, avenue du Général de Gaulle
94009 Créteil
E-mail : faburel@univ-paris12.fr

Sylvie Rieger

Chargé de Mission
Centre de Recherche sur l'Espace, les Transports,
l'Environnement et les Institutions Locales
80, avenue du Général de Gaulle
94009 Créteil
E-mail : sylvie.rieger@wanadoo.fr

Nous rendons compte ici d'une recherche engagée pour le compte du ministère de l'Écologie et du développement durable. Ayant débuté en juin 2004 pour une durée de 18 mois, seuls les objectifs fixés, la méthode proposée et les résultats attendus seront exposés ici.



La notion de développement durable, par le biais de récentes avancées du droit français, irrigue de plus en plus le discours et les actions. En ce qui concerne l'urbanisme, la loi «Solidarité et renouvellement urbain» (SRU) de décembre 2000, ainsi que les instruments et dispositifs qu'elle institue, en sont une des expressions les plus saisissantes. Au travers des Plans locaux d'urbanisme (PLU) et des Plans d'aménagement et de développement durable (PADD), elle consacre l'approche transversale des phénomènes urbains, notamment ceux qui concernent l'environnement, ainsi que la concertation avec les populations. Or, il faut savoir que la transversalité et la concertation sont deux des attributs premiers de toute démarche inspirée par le développement durable.

Ces objectifs justifient que la loi SRU s'articule sur d'autres dispositifs liés de manière directe ou indirecte à l'environnement (loi n°92-1444 relative à la lutte contre le bruit) ou aux transports (Plans de déplacement urbain ou PDU). Le Plan local d'urbanisme réunit quant à lui et notamment par le biais du PADD qui le préfigure, les préoccupations initialement plus sectorielles de l'urbanisme, des transports et de l'environnement (Code de l'urbanisme art.123-3).

L'objectif général de ce travail inscrit dans le Programme «Bruit et nuisances sonores» du ministère de l'Écologie et du développement durable part de l'hypothèse suivante :

- les PLU et les PADD offrent des opportunités nouvelles pour lutter plus efficacement contre les nuisances sonores liées aux transports routiers.

Il s'agit alors, sur le thème du bruit routier et de ses effets, de mesurer l'apport de ces nouveaux instruments d'urbanisme et d'en cerner les limites juridiques comme opératoires. En d'autres termes, nous cherchons à apprécier l'«efficacité sonore» des documents et outils proposés par la loi SRU.

Cette hypothèse, et l'objectif générique qui guide ce travail, découlent de plusieurs constats entremêlés :

- Tout d'abord, malgré les efforts fournis, notamment depuis la loi cadre de 1992, «les nuisances acoustiques dues aux transports terrestres atteignent des niveaux particulièrement préoccupants dans l'ensemble de nos villes» (CERTU, 1998). De nombreux documents, principalement du champ opérationnel, indiquent clairement que si des efforts ont été réalisés, si des expériences remarquables ont été et sont menées dans certaines agglomérations et communes, bien d'autres progrès restent à fournir pour faire face à la demande de confort sonore exprimée sans relâche par les sondages d'opinions et les enquêtes de gêne publiés durant ces 15 dernières années. Les questions de la résorption des points noirs, de l'insonorisation des logements ou encore de la mise en transparence des informations pour nourrir les réflexions ancrées dans les territoires opèrent un retour remarqué sur l'avant-scène des débats.

- En outre, les outils d'urbanisme tels qu'ils ont prévalu jusqu'à la loi SRU de 2000 (Plans d'occupation des sols ou POS et Schéma directeurs d'aménagement et d'urbanisme ou SDAU) soit ne se sont pas avérés

pleinement efficaces pour prévenir, le plus souvent par leurs seuls zonages (eux-mêmes souvent conçus selon des indicateurs normatifs), les situations d'exposition sonore. Ici, les entorses avérées à quelques plans d'exposition au bruit (PEB) autour de certains aéroports, document devant pourtant être annexé aux POS, en constituent des exemples remarquables ; soit, ces documents n'ont que faiblement été sollicités, malgré parfois des injonctions réglementaires. Ici par exemple, la difficile application de l'arrêté d'octobre 1978 instituant le classement sonore des infrastructures de transport terrestre et des servitudes de construction aux abords, ou encore celles de l'arrêté de 1995 (loi Bruit de 1992) imposant et étendant cette procédure de classement, sont représentatifs de cette mobilisation lacunaire.

Cette situation n'est pas spécifique au bruit, même si ce domaine est un cas typique (Conseil économique et social, 1998). La prise en compte par les anciens documents d'urbanisme de l'environnement, de ses problématiques et enjeux spécifiques est dorénavant admise comme non pleinement efficace (Bigot, 1994 ; Sauvez, 2001). L'une des raisons fréquemment avancées renvoie à la sectorialisation de l'action publique, territoriale comme centrale.

- Les approches environnementales sont longtemps demeurées sectorielles et normatives, tout comme les approches plus largement territoriales (transport, habitat, développement local...). La structuration et la répartition des compétences techniques et administratives au sein des collectivités locales et autorités centrales

constituent l'incarnation la plus probante de la dominante sectorielle des approches. En outre, le rôle joué par les indicateurs techniques standardisés et les seuils quantitatifs d'exposition aux pollutions et nuisances (domaines de l'eau, de l'air, du bruit...) dans la construction et l'accomplissement de l'action publique environnementale exprime la normativité des politiques mises en œuvre. Le bruit ne déroge pas à cette règle, qui puise dans la production historique des politiques publiques d'environnement.

Or, les travaux émanant des sciences politiques et de l'analyse des politiques publiques (cf. Duran et Thoenig 1996 ; Gaudin, 1999) montrent clairement que nous sommes passés d'un registre de production de l'action publique (liée à la centralisation historique des pouvoirs) à un registre de construction dans lequel la coordination, la contractualisation, voire la co-construction des outils d'aide à la décision prévalent entre acteurs, avec pour effet une territorialisation des processus et des produits décisionnels. Et, la gouvernance est, selon la sociologie des organisations, à la fois le fruit du registre précédent et le vecteur, voire le mode opératoire, à cette recherche conciliations par la territorialisation (Bourdin, 1999).

- Enfin, les analyses inspirées et développées par le champ des transports (G. Dupuy, Université Paris 1, C. Lamure, INRETS, J-P. Orfeuil, Université Paris XII...) insistent sur la meilleure articulation nécessaire entre domaines de l'action transport et de l'action urbanisme pour envisager d'autres formes de régulation des impacts environnementaux des flux de déplacement.



Dès lors, les nouveaux outils et dispositifs de planification proposés par la loi SRU, qui imposent une meilleure articulation des préoccupations environnementales et urbanistiques, et ce faisant une meilleure coordination des réflexions et des modes d'actions, notamment par la concertation avec les populations, ne pourraient-ils pas représenter un moyen de dépasser certaines des limites rencontrées par la conjonction des approches historiques du bruit (normativité de la planification par zonage) et des déficiences environnementales des plans d'occupation des sols (sectorialité)?

Pour appréhender les apports et limites de ces nouveaux documents et de ces nouvelles procédures de construction de l'action, nous avons proposé d'effectuer au moins deux diagnostics chaînés :

- Le premier vise à recenser et analyser les grandes modalités d'actions qui ont été mises en œuvre par les pouvoirs publics sur les 20 dernières années en France pour lutter contre le bruit routier, ainsi que les outils proposés par les réglementations successives. Il ne s'agit pas pour nous de procéder à une évaluation de la politique publique de lutte contre le bruit routier, plusieurs travaux d'évaluation ayant d'ores et déjà été réalisés (notamment Barraqué 1988 ; Leroux et Bardyn 1998) même si leurs résultats ont peut-être été peu médiatisés. Il s'agit plutôt de saisir les raisons explicatives de la faible mobilisation des outils et procédures d'urbanisme, principalement dans l'action préventive, a priori la plus efficace, des situations d'exposition sonore en milieu urbain. Pour ce faire, nous analyserons :
 - les degrés de collaboration et de coordination entre acteurs d'administrations différentes (collectivités territoriales, agences d'urbanisme, services centraux de l'État...), et entre les services propres à chacune des institutions territoriales ;
 - le niveau d'articulation entre les principes de l'aménagement et l'évolution de la pensée environnementale ;
 - la mise en œuvre de la gouvernance urbaine...

Ce premier diagnostic est à ce jour en cours d'achèvement.

Il servira de « pierre de touche » tant pour interpréter les raisons invoquées pour justifier les avancées réglementaires récentes (loi SRU et Directive européenne sur les bruits ambiants) que pour cerner les facteurs explicatifs des situations environnementales dans lesquelles ces nouveaux textes sont à ce jour mis en œuvre. En ce sens, ce diagnostic aidera aussi empiriquement à opérer un choix pertinent des politiques locales qui seront observées ensuite et ainsi à interpréter les dynamiques et changements nés de l'application des outils et des procédures PLU et PADD sur la question du bruit routier.

- Ainsi, à la lumière de ce premier diagnostic, et notamment du pointage des limites de l'approche conventionnelle (sectorielle et normative) du bruit routier, il s'agira de procéder au second diagnostic c'est-à-dire comprendre comment ces phénomènes sonores et leurs impacts sont appréhendés dans le cadre des nouveaux instruments de planification afin de permettre une action efficace.

Le but poursuivi par cette seconde étape méthodologique est de mesurer les intérêts et les limites à la fois substantiels et procéduraux des nouveaux outils proposés par la loi SRU, pour, par exemple, bâtir des passerelles inter-services, œuvrer à des rapprochements d'institutions et de logiques d'action territoriale parfois éloignées parmi les intervenants dans le champ urbain, ou encore pour, par l'intermédiaire des procédures de concertation, faire de l'urbanisme, des systèmes de connaissances, de compétences et d'action qui lui donnent un sens, un registre nouveau et véritable de l'action environnementale.

En fait, comme dit plus haut, ces outils et procédures ouvrent de nouvelles possibilités pour se saisir politiquement, institutionnellement et techniquement de la question du bruit routier et des nuisances sonores induites. Ils offrent des opportunités pour faire évoluer l'action publique environnementale en vue de politiques de lutte contre le bruit peut-être plus efficaces.

L'application de cette seconde étape de la procédure d'observation reposera sur au moins deux analyses, l'une documentaire et l'autre .

La promulgation de la loi SRU, et la mise en place des nouveaux outils réglementaires, ont suscité l'édition d'un grand nombre de publications opérationnelles traitant du contenu, de la finalité, des objectifs et des principes de la loi (CERTU, 2001, IAURIF, 2002...). Il faut nous préparer à la lecture procédurale des nouveaux dispositifs et documents d'urbanisme par l'élaboration de fiches synthétiques renseignant l'ensemble des clauses et règles proposées pour chacune des étapes de mise en œuvre de ces outils de l'action publique territoriale.

Ceci est à ce jour prêt.

Surtout, dans la deuxième analyse proposée pour cette seconde étape, seront approfondis dix cas empiriques :

- d'organisation de réflexions préalables à l'élaboration de PADD et PLU ;
- de construction coordonnée et concertée de ces documents ;
- ou de mise en œuvre effective de ces documents.

La sélection de ces cas empiriques a non seulement répondu à ce critère d'avancement dans la mise en œuvre, mais aussi, comme évoqué plus haut, à des situations territoriales et environnementales des espaces locaux gérés par les municipalités prises pour échantillon d'observation. Dans la perspective de construire une typologie et un bilan des réflexions et actions mus par l'application de la loi SRU au nom du développement urbain durable, et donc aussi dans la perspective de la transférabilité des résultats de l'analyse, il nous a fallu tenir compte des spécificités communales. Il s'agit ici notamment du parcours historique des localités, ou encore du type d'infrastructures source de bruit et alors de la nécessité de prendre en compte les logiques d'autres acteurs institutionnels représentés. Enfin, et peut-être en conséquence, la sensibilité à la question du bruit routier, et alors l'historique des actions entreprises en à la matière par la municipalité et ses partenaires ont ici été

considérés comme une troisième famille de critères de choix. Par exemple, dans notre perspective d'explication des dynamiques d'évolution dans la réflexion et la gestion interne comme externe des enjeux liés au bruit routier, les communes qui développent une cartographie sonore d'assez longue date pourront être contactées.

Selon les critères retenus, dix communes réparties en première couronne de l'agglomération parisienne seront choisies, au rang desquelles figurent déjà, suite à de précédentes analyses : Nanterre (92), Saint Denis (93), Maisons-Alfort (78), Boulogne-Billancourt (92) et Saint-Cloud (92). Le choix des autres communes sera effectué à l'issue définitive de la première phase de diagnostic.

Dans chacune des communes ainsi retenues, deux méthodes seront appliquées :

- Tout d'abord un recensement exhaustif et une exploitation documentaire approfondie seront menés pour préciser finement les spécificités et parcours locaux des communes étudiées, et resituer la problématique qui nous occupe dans ces parcours. Ici, nous travaillerons sur les documents d'urbanisme opérationnels, les études de bruit... ayant été réalisés dans ou pour les communes retenues, et ce avant la mise en place de la loi SRU. Nous nous saisirons ici par exemple du produit des dernières révisions de POS, des documents, données statistiques et autres projections cartographiques mettant en lien transports, bruit et urbanisme (Plans communaux d'environnement, Chartes d'écologie urbaine...). À cette occasion, nous nous procurerons les quelques documents d'ores et déjà existants et ayant été élaborés dans le cadre de la mise en place des PLU et PADD.

- Le deuxième temps méthodologique consistera à réaliser trois ou quatre entretiens semi-directifs avec des élus et des techniciens de secteurs différents de compétences puisque la sectorialisation de l'action publique demeure sinon de rigueur tout du moins de mise. Compte tenu de la situation sinon embryonnaire, tout du moins transitoire des processus à l'œuvre dans l'élaboration de tels PLU et PADD, il nous fallait produire empiriquement le matériau nécessaire à l'analyse : non seulement des observations directes in situ (visites de terrains, recherche documentaire), mais surtout la réalisation d'une enquête par entretiens d'environ une heure chacun, auprès de 30 à 40 décideurs et techniciens des communes retenues pour notre échantillon.

Le guide d'entretien élaboré sera globalement structuré autour de deux temps :

- Le premier abordera la situation antérieure à cette dynamique. Il y aura donc nécessité d'identifier les personnes en poste depuis au moins 5 ans, et de les questionner sur par exemple :
 - l'état des relations internes et externes à la collectivité locale avant l'engagement de réflexions autour de l'application de la loi SRU,
 - la sectorialisation des approches du bruit routier,

- l'efficacité des règlements d'environnement et leur couplage avec des objectifs d'urbanisme et de développement de transports...

- Le second temps du guide traitera des évolutions actuelles. Dans le cadre de cette seconde rubrique, nous interrogerons les acteurs surtout sur l'évolution des modes de pensée et d'actions sur l'environnement :
 - mesures envisagées,
 - relations inter-services,
 - conflits de compétences et d'intérêts avec les autres acteurs,
 - moyens humains et financiers mobilisés,
 - rôle de la pratique évaluative dans les évolutions éventuelles,
 - types d'évaluations pratiquées et leur apport par rapport aux connaissances d'ores et déjà existantes...

Cette seconde étape conduira plus précisément à rechercher les divers mécanismes formels et informels mis en œuvre par les pouvoirs publics locaux pour se saisir du potentiel offert par les PLU et PADD en vue d'aborder différemment la question du bruit routier.

C'est à partir de ces deux matériaux, complétés du premier diagnostic (plus général) que nous nous engagerons une analyse croisée afin de nous saisir pleinement de la question de l'efficacité sonore de ces nouvelles procédures et nouveaux documents d'urbanisme.

Par exemple, en articulant différentes compétences et prérogatives locales (transport, aménagement, environnement, habitat...), ces documents sont a priori mieux à même de produire des échelles de diagnostic et d'action, plus représentatives des phénomènes en cause. Dès lors, par la prise en compte simultanée de différents attributs caractéristiques des espaces territoriaux, et par la concertation locale imposée à plusieurs des étapes-clés, les procédures d'élaboration de tels documents peuvent conduire :

- à interroger les indicateurs conventionnels (acoustiques) de représentation et de lutte contre le bruit, voire à en définir de nouveaux ;
- à préciser et/ou renforcer des seuils à respecter ;
- à construire de nouveaux zonages aux contours moins guidés par les seules modélisations acoustiques qui, indépendamment de leur faible reconnaissance institutionnelle (cf. circulaire interministérielle de mai 2004), ne reflètent que partiellement et ne convergent que rarement avec les espaces de ressenti et de gêne¹...

C'est ce que nous tenterons de savoir.

En outre, corrélativement, nous chercherons à identifier les freins, tant substantiels que procéduraux de ces dynamiques engagées ou en devenir. Par exemple, les logiques et intérêts des acteurs multiples du domaine du bruit pourraient représenter un frein à la collaboration rendue plus nécessaire qu'avant par les règles de

1- Une littérature psychoacoustique abondante montre la faiblesse des corrélations doses de bruit et réponses de gêne. Toutefois, pour un analyse de cette question dans son application au bruit en milieu urbain, cf. Rozec et Ritter 2003 ; et pour une analyse centrée sur les territoires de l'exposition sonore due au bruit des avions, Faburel et Mouly, 2003.

construction de tels documents. Plusieurs travaux, dont ceux de P. Lascoumes (CEVIPOF, IEP de Paris) et J-P. Le Bourhis (CSI, École des Mines), enseignent que les politiques d'environnement se situent à la croisée de différentes logiques d'actions. En outre, pour ce qui nous concerne plus particulièrement, le Conseil économique et social (*op. cit.*) affirme que «*la gestion du bruit ne relève pas seulement des doctrines urbanistiques ni de normes techniques mais du bon fonctionnement d'un système d'acteurs, publics et privés, institutionnels et individuels*». Dès lors, la pertinence des actions proposées par les instruments PADD et PLU et les procédures accolées est conditionnée à l'organisation et la coordination de l'ensemble des logiques et intérêts d'acteurs, ainsi que des moyens concernés. L'épaisseur historique des logiques sectorielles et des rationalités catégorielles propres aux cultures urbanistiques, environnementales, techniques... peut représenter un frein de taille à l'ambition coordinatrice et concertative affichée par la loi «Solidarité et renouvellement urbain». Nous verrons ce qu'il en est dans le domaine du bruit. En outre, la routinisation des usages instrumentaux (ex : sonomètres), la mise en pratique de nouveaux outils de cartographie dynamique... pourrait être un ferment de référentiels centrés sur une territorialisation de l'action par les zonages et leur représentation imagée. Cette routinisation porteuse de principes d'action représente-elle un obstacle au changement d'attitude ou alors un acquis essentiel à la redéfinition des outils (ex : indicateurs), à l'évolution dans conception et l'assignation politique des zonages normatifs planificateurs ? Ces questions seront traitées grâce au matériau accumulé par voie d'entretiens auprès des acteurs.

Références bibliographiques

- Barraqué B., 1988, Politique française de lutte contre le bruit, pour OCDE, 46 p.
- Bigot F., 1994, L'Urbanisme au défi de l'environnement, Rennes : Apogée, 160 p.
- Bourdin A., 2000, La question locale, PUF, 256 p.
- Conseil Économique et Social (1998), Le bruit et la ville, Paris, Les éditions des Journaux officiels, 313 p.
- Donzelot J., 1994, L'état animateur. Essai sur la politique de la ville, Ed. Esprit.
- Dubois Maury J., 2001, « Les collectivités locales dans un cadre législatif et institutionnel renouvelé » – in Urbanisme, Habitat, Déplacement – L'expérience de la France. (sous la direction de B. Ecrement) – Falu/Vati, Hongrie, 10 p.
- Duran P. & Thoenig JC. (1996), « L'État et la gestion publique territoriale », Revue française de science politique, Vol. 46, n°4, pp. 580-623.
- Faburel G., Mouly B., 2003, « Les territoires de la gêne sonore à proximité de l'aéroport d'Orly. Les Systèmes d'Information Géographique (SIG) comme outils d'aide à l'analyse et à la décision », Echo Bruit, n° 104, Centre d'Information et de Documentation sur le Bruit, pp. 44-50 (+ cartes).
- Faburel G., 2003, « L'impossible planification du bruit des avions ? », Urbanisme, mai, 6 p.
- Gaudin J-P., 1999, Gouverner par contrat. L'action publique en question, Presses de Sciences Politiques, Paris.
- Ghillot Ph., Droit de l'urbanisme, Ellipses, Paris 2001, 176p.
- Leroux M., Bardyn J.-L., 1998, Application de la législation relative à la lutte contre bruit, Rapport pour la Mission Bruit, CRESSON -JURA - CNRS 1268, 106 p
- Pipard D., Gualazzi J-P., 2003, Les communes et le bruit, Ed. Le Moniteur, Les Guides Juridiques de la La Gazette, 158 p.
- Rozec V., Ritter Ph., 2003, « Les avancées et les limites de la législation sur le bruit face au vécu du citoyen », Géocarrefour, Volume 78 - n° 2, pp. 111-120
- Sauvez M., 2001, La ville et l'Enjeu du « développement durable », La Documentation française, collection des rapports officiels, 436 pages.

