



**Dossier : Eco-quartiers et
environnement sonore**

La directive européenne 2002/49 CE et l'intégration du bruit dans les opérations d'urbanisme

Pascal VALENTIN, MEDDE, Mission Bruit

Un constat général...

Il y a toujours eu du bruit en ville, quelle que soit l'époque, de multiples écrits en témoignent, comme par exemple des récits sur le bruit dans la Rome antique (les chars), à Paris au Moyen Age... Cependant, les indicateurs dont nous disposons, ainsi que notre propre perception, témoignent que la qualité de l'environnement sonore s'est incontestablement dégradée aux cours des dernières décennies. Les nuisances sonores sont une réalité pour nos concitoyens qui aspirent chaque jour davantage à une meilleure qualité de notre environnement. Ce constat ne se limite pas à la France, la situation est identique chez nos voisins européens. Si les sources de nuisances évoquées sont nombreuses (bruits de comportement, de chantiers, d'activités) la gêne liée aux infrastructures de transport, terrestre ou aérien, est celle qui est le plus fréquemment avancée.

Aujourd'hui, plus de la moitié de la population mondiale vit en ville. En 2050, 70 % des habitants de la planète y vivront. En France, la population des villes a doublé entre 1936 et 1999 alors que dans le même temps, la population totale n'augmentait que de 40 %. Sans cesse plus attractive, (emploi, qualité de vie, pouvoir d'achat, services etc.cf Jean Ferrat) la ville s'est étendue et s'est transformée.

La diminution du nombre de personnes par logement a généré une consommation accrue de l'espace (multiplication des familles monoparentales liée au développement du divorce et à l'allongement de la vie : pour mémoire, il fallait en 1968, 320 logements pour 1 000 personnes alors que 420 étaient nécessaires en 2000).

Alphonse Allais proposait de construire les villes à la campagne, l'air y étant plus pur...

L'augmentation du prix du foncier a conduit les populations les plus défavorisées à s'installer en périphérie et les populations à la recherche d'un habitat individuel ont migré vers les troisièmes et quatrièmes couronnes.

Alors qu'il y a une trentaine d'années, les centres des grandes villes, comme Paris étaient saturés, ce sont aujourd'hui les abords des villes qui sont également congestionnés, de manière beaucoup plus massive matin et soir avec les conséquences que cela occasionne en termes de temps perdu, de consommation énergétique et de pollutions de toutes natures.

Plus d'habitants, plus d'activités, plus de déplacements, plus de véhicules ont conduit à une augmentation globale du niveau sonore dans nos villes.

La nécessité d'un meilleur diagnostic

Cette situation, associée à un déficit d'information de la Commission européenne en ce qui concerne les niveaux de bruit dans l'environnement (25 % des Européens seraient exposés à des niveaux de bruit excessifs), l'a conduite à élaborer la directive 2002/49 CE du 25 juin 2002 sur l'évaluation et la gestion du bruit dans l'environnement dans les différents pays d'Europe.

Cette directive impose aux États membres de cartographier le bruit dans les principales agglomérations et à proximité des principales infrastructures (routes, voies ferrées, aéroports), selon des calendriers fixés. Ils ont pour ce faire eut toute



Dossier: Eco-quartiers et environnement sonore

latitude en ce qui concerne la désignation des autorités compétentes.

Pour mémoire, le gouvernement français a choisi de désigner comme autorités compétentes :

L'État en ce qui concerne la cartographie des grandes infrastructures quel que soit leur statut et les communes composant les agglomérations – les EPCI compétents en matière de lutte contre les nuisances sonores quand ils existent - pour les cartes d'agglomérations ;

En ce qui concerne la réalisation des Plans de Prévention du Bruit dans l'Environnement (PPBE) ont été désignés « autorités compétentes » les gestionnaires d'infrastructures ou les communes (EPCI quand ils existent).

Supposées être produites par les différents pays selon des méthodes harmonisées, les cartes de bruit sont d'une part destinées à fournir à la commission européenne des informations homogènes, et à lui permettre de définir des objectifs communs en matière de préservation/amélioration de la qualité de l'environnement sonore.

Ces cartes de bruit ont aussi et surtout pour objectif d'informer les citoyens sur les niveaux de bruit dans leur environnement et d'amener les autorités compétentes à élaborer des plans d'actions visant à gérer sur leur territoire les problèmes de bruit, voire à réduire ces niveaux de bruit.

Après des difficultés de mise en œuvre qui ont récemment valu à la France de faire l'objet d'un pré contentieux, la situation s'est améliorée en ce qui concerne les cartes tout en restant perfectible en ce qui concerne les plans d'actions.

La directive européenne et l'intégration du bruit dans les opérations d'urbanisme ?

Fort heureusement, les élus, les urbanistes, les aménageurs, les acousticiens, etc. n'ont pas attendu la directive européenne pour prendre en compte le bruit dans les opérations d'urbanisme.

La cartographie du bruit est un excellent outil de diagnostic. Elle fournit des informations utiles en ce qui concerne l'exposition des populations aux différentes sources de bruit, elle peut le cas échéant donner des informations sur l'exposition cumulée, elle nous renseigne sur les éventuelles variations du bruit selon les différentes périodes de la journée. Elle indique encore les secteurs où les valeurs limites sont dépassées ou susceptibles de l'être.

Mais la carte a un autre objectif. Elle nous indique, compte tenu des perspectives d'évolution de trafic

et des aménagements prévus, quel sera le bruit dans l'environnement à moyen terme.

Ce faisant, elle va au-delà du seul quantitatif et est le socle du PPBE.

Sans s'étendre sur l'élaboration d'un PPBE -la question a été traitée dans le guide éponyme de l'ADEME et du ministère à destination des collectivités locales ; rappelons simplement qu'il doit caractériser les différents types d'espaces urbains en fonction de leur production de bruit d'une part et de leur sensibilité au bruit d'autre part.

Il peut identifier des zones calmes, c'est-à-dire des espaces extérieurs remarquables par leur faible exposition au bruit et dans lesquels l'autorité compétente souhaite maîtriser cette exposition compte tenu des activités actuelles ou prévues.

Le PPBE va également s'attacher à hiérarchiser les zones à enjeux sur lesquelles il conviendra de pousser les investigations afin de définir des actions pertinentes.

Enfin le PPBE définira quel est le programme d'actions prévu, les délais de sa réalisation et les financements nécessaires.

Les limites : le PPBE n'est pas un document d'urbanisme

Une difficulté rencontrée en ce qui concerne l'élaboration du PPBE tient au fait qu'il n'est pas un document d'urbanisme (c'est un recensement d'actions que l'autorité compétente souhaite mettre en place pour maîtriser le niveau de bruit sur son territoire), qu'il n'est pas opposable à d'autres que son auteur (inutile de décréter une zone calme pour éviter son survol par les aéronefs) et qu'il va devoir prendre en compte, en fait être conforme, à des documents d'urbanisme qui eux sont créateurs de droits.

La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement - Grenelle 2- vient en l'espèce de modifier un peu la situation.

L'article L 121-1 du code de l'urbanisme dispose désormais que les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :

1° L'équilibre entre :

- a) Le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;
- b) L'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
- c) La sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;



Dossier : Eco-quartiers et environnement sonore

1° bis La qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville ;

2° La diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, touristiques, sportives, culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics et d'équipement commercial, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, commerces et services, d'amélioration des performances énergétiques, de développement des communications électroniques, de diminution des obligations de déplacements et de développement des transports collectifs ;

3° La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles,

des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

Bref, on met un terme aux gaspillages de l'espace, on restructure et on reconstruit la ville sur la ville, des objectifs et des équilibres que poursuivent naturellement les éco-quartiers...

À l'article L 121-1 du code de l'environnement précité, le bruit ne fait pas l'objet d'un traitement particulier et il fait partie des pollutions et des nuisances de toute nature.

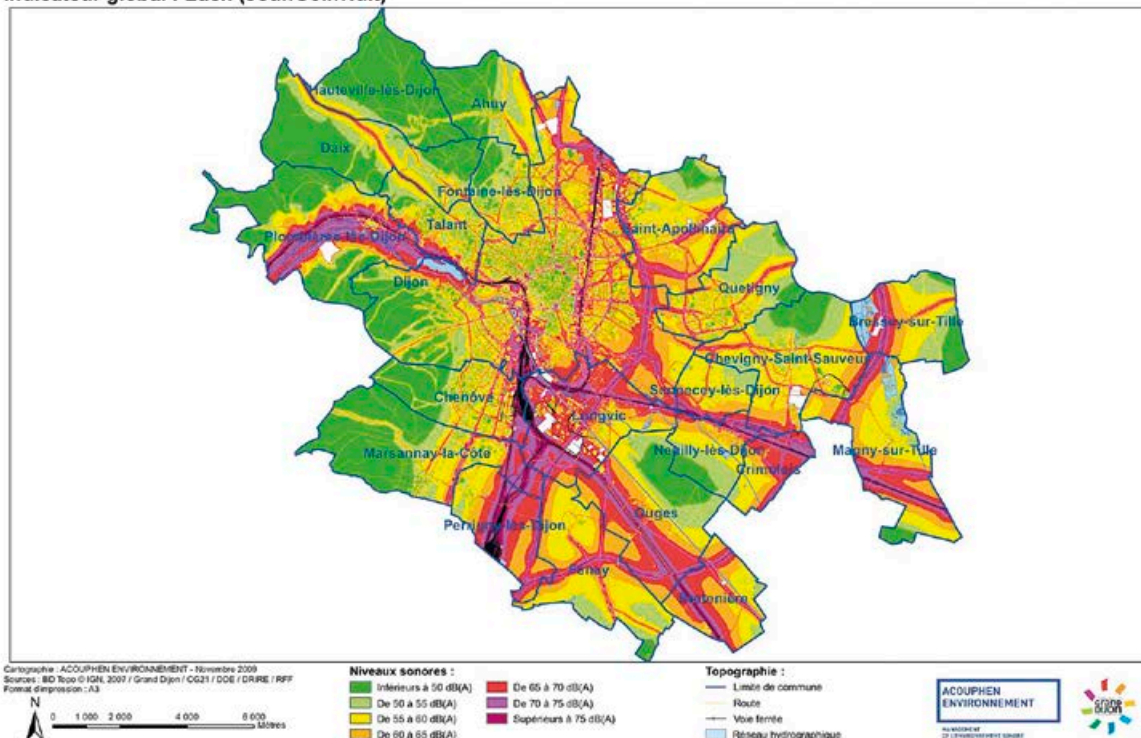
Le SCOT, donc, détermine, à l'échelle de plusieurs communes, un projet de territoire (agglomération par exemple) visant à mettre en cohérence un ensemble de politiques sectorielles en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacement... au regard de prévisions de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'équilibre social, de transports, des services... Il est destiné à lutter contre l'étalement urbain. Il peut définir des objectifs à atteindre en matière de création ou de préservation d'espaces verts dans les zones faisant l'objet d'une ouverture à l'urbanisation.

Le PLU pour sa part est désormais élaboré de préférence au niveau d'une structure intercommunale (communauté

Cartographie du bruit global - Situation 2005-2009

Grand Dijon

Indicateur global : Lden (Jour/Soir/Nuit)





Dossier: Eco-quartiers et environnement sonore

d'agglomération, communauté urbaine). Plus qu'un simple document de zonage, il devient un outil de programmation portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements.

Il est garant de la préservation des zones naturelles, agricoles... peut délimiter des zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation, d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale.

Un document d'urbanisme traite directement du bruit : il s'agit du Plan d'exposition au bruit élaboré autour des aéroports. Le souci de protection des riverains associé aux besoins de développement, restructuration des communes concernées ont conduit à de nombreuses évolutions de ce dispositif.

Dès lors, le PPBE est « contraint » par les orientations d'aménagement et d'urbanisme qui sont exprimées par le SCOT et par le PLU, qui lui sont supérieurs, et c'est dans ces documents que les collectivités en charge de leur élaboration devront intégrer un volet « prévention des nuisances sonores ».

Dans ce cadre, le PPBE et la cartographie auront un rôle d'information et d'incitation vis-à-vis de l'EPCI en charge de l'élaboration du SCOT ou du PLU.

Le PPBE est enfin l'outil par lequel l'autorité compétente, après avoir consulté le public, va arrêter son programme d'action et indiquer comment elles seront financées. C'est le document par lequel l'autorité compétente va communiquer en ce qui concerne la politique qu'elle entend mener.

À ce stade, un constat : mis à part ce qui concerne le secteur aérien (qui dispose depuis des années d'un dispositif pérenne de traitement des situations critiques), le Grenelle de l'environnement a décidé que l'inventaire des points noirs terrestres doit être achevé et que les plus dangereux pour la santé devront être résorbés dans des délais raisonnables. Pour y parvenir, il est prévu que les moyens des différentes parties intéressées seront renforcés. Une des traductions de cet objectif résulte du plan bruit décidé par l'ADEME (120 millions d'euros destinés à financer des opérations de traitement de points noirs sur les réseaux des collectivités, le réseau ferroviaire et le réseau routier national au moyen de fonds de concours).

Des observatoires d'agglomération ont par ailleurs été constitués.

Les difficultés rencontrées en ce qui concerne la mise en œuvre de la directive résultent pour partie de la multiplicité des autorités compétentes et de leur hétérogénéité.

Les choix opérés lors de la transposition conduisent en effet à avoir le même niveau d'exigence vis-à-vis d'un EPCI qui regroupe la quasi-totalité des communes d'une agglomération que vis-à-vis d'une commune isolée, qui peut n'être ni survolée, ni traversée par une infrastructure importante, ne pas porter d'installation bruyante et qui ne voit donc pas toujours l'utilité de la démarche.

En ce qui concerne par contre les territoires exposés au bruit, différentes réglementations conduisent à une multiplication de documents notamment graphiques, qui s'ils n'ont pas la même finalité, peuvent parfois paraître redondants à l'administré. Il conviendra donc de se poser la question d'un éventuel toilettage des textes.

Enfin, une étude intitulée « Le bruit dans la ville, pour une approche intégrée des nuisances sonores routières et de l'aménagement urbain » a été réalisée en janvier 2011 pour la Direction Régionale et Interdépartementale de l'équipement de l'aménagement de l'Île-de-France.

Portant sur 3 opérations en France, en Allemagne et aux États-Unis, elle illustre comment des solutions acoustiques envisagées au travers de l'aménagement de quartiers, peuvent apporter un confort sonore en même temps qu'une réelle qualité urbaine.

Dans des secteurs qui ressemblent à nos éco-quartiers et sans réglementation supplémentaire...

À San Francisco, un immeuble présente une façade en continu pour faire obstacle aux nuisances provenant d'une voie ferrée et d'une autoroute.

En Allemagne, le long d'une autoroute, plusieurs bâtiments sont reliés entre eux par des plaques de verre pour former un écran antibruit.

À Paris, Porte des Lilas, en complément d'une couverture, des bâtiments, par leur forme et leur disposition forment un écran antibruit le long du périphérique...

Ailleurs, ce sont des zones 30 qui limitent les nuisances sonores, ou, à Gleisdorf en Autriche, un système automatique de réduction de la vitesse qui se déclenche quand les niveaux acoustiques sont trop élevés pour les riverains...

Des idées à reprendre...

Contact :

Pascal VALENTIN

MEDDE

Mission Bruit et Agents physiques

La Grande Arche

92055 LA DEFENSE CEDEX

Mail : pascal.valentin@developpement-durable.gouv.fr