

Un retour récent de la santé dans les politiques urbaines

Cyrille Harpet

► **To cite this version:**

Cyrille Harpet. Un retour récent de la santé dans les politiques urbaines. Les Cahiers de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Île-de-France, 2014. hal-01736548

HAL Id: hal-01736548

<https://hal.ehesp.fr/hal-01736548>

Submitted on 17 Mar 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Un retour récent de la santé dans les politiques urbaines.

Cyrille Harpet, EHESP- Rennes, unité ARENES- UMR 6051.

Article paru sous le titre

« La santé dans les documents d'urbanisme », Cahiers de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Ile-de-France (IAU) et de l'Observatoire régional de Santé d'Ile-de-France (ORS), « Territoires incubateurs de santé », Cahiers n°170, septembre 2014.

Comment la santé retrouve-t-elle progressivement une place significative dans les politiques urbaines ? Les projets et documents d'urbanisme ont inscrit des problématiques environnementales et plus largement de développement durable depuis les années 1990. Le renforcement réglementaire sur la protection des milieux et des ressources puis de prévention des populations par l'évaluation des risques aboutit aujourd'hui à une approche intégrée des questions de santé publique.

Auteur : *Cyrille Harpet (Ecole des Hautes Etudes de Santé Publique, EHESP-Rennes-Sorbonne-Paris-Cité ; chercheur membre de l'unité ARENES, UMR 6051 ; chercheur associé UMR 5600 Environnement Ville et Société-EVS- Labex Intelligence des Mondes Urbains-IMU.*

Introduction : Développement durable et mondes urbains. De Stockholm à nos jours

L'environnement humain (conférence de l'Organisation des Nations Unies, Stockholm, 1972), est devenu un environnement urbain. Le phénomène d'urbanisation, observé mondialement, exerce des pressions sur les milieux et les ressources et à terme des risques écologiques et humains. En même temps, les mondes urbains constituent des milieux de vie prédominant et devant répondre aux enjeux devenus des défis de durabilité (Rio, 1992 et les conférences Habitat I et II). La question de la santé publique est totalement dissociée des politiques publiques en matière d'urbanisme, d'aménagement du territoire et d'environnement. Pourtant les démarches de durabilité prônées par la charte d'Aalborg (1994) engagent les villes signataires à ce que : «*l'environnement durable suppose le maintien de la biodiversité, de la santé publique et de la qualité de l'air, de l'eau et du sol à des niveaux suffisants pour protéger durablement la vie humaine, la faune, la flore et....* ». La voie réglementaire oriente désormais la prise en compte systématique des questions de santé publique dans tout projet et document d'urbanisme, après y avoir inscrit l'environnement prioritairement.

L'approche réglementaire de l'environnement dans le champ de l'urbanisme

La planification urbaine, qui traduit la volonté des hommes d'organiser leur espace en fonction d'un projet déterminé¹ et aussi de contingences diverses (économiques, politiques, sociales, écologiques, etc.) est une obligation réglementaire pour tous les pays de l'union européenne. Depuis la Directive de 1985 concernant l'évaluation systématique des incidences de certains projets sur l'environnement², la planification prend en compte les effets sur les milieux, la santé humaine et la qualité de vie. Mais seules les installations (constructions, travaux, ouvrages, etc.) y sont considérées et non pas la planification à l'échelle territoriale. La directive du 27 juin 2001³ renforcera cette disposition avec l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (directive EIPPE). Sa transposition en droit français (décret du 27 mai 2005⁴) pour les documents d'urbanisme reste encore circonscrite à l'échelle des installations et zones de projets sans portée territoriale.

Les premiers documents d'urbanisme encadrant la gestion foncière et l'attribution des usages (loi d'orientation foncière de 1967), la sécurité des populations (face à des installations dangereuses pour les populations et l'environnement, loi de 1976), n'ont pas de portée territoriale. C'est la loi de Solidarité et Renouvellement Urbain (dite SRU) de 2000 qui marque un premier tournant dans la planification urbaine en exigeant une cohérence entre les politiques d'urbanisme, de déplacement et de développement durable (Schéma de cohérence territoriale - SCOT et Plan Local d'Urbanisme – PLU- encadré par le SCOT). Enfin, le renforcement écologique a été énoncé avec les lois dites Grenelle 1 (du 3 août 2009, article 7) et Grenelle 2 (du 12 juillet 2010, articles 17 et 19) pour que tout document d'urbanisme réglementaire présente une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles, forestiers et fixe des objectifs chiffrés de limitation de cette consommation (renouvellement urbain par densification des centres villes, préservation des milieux et des ressources. La santé apparaît sous l'angle des risques sanitaires imputables à l'habitat insalubre (présence d'amiante, de plomb) sans que l'ensemble des facteurs de risques et agents d'impacts sanitaires soient considérés.

Les interactions étroites entre l'Homme, l'environnement urbain, le territoire et la santé sont encore appréhendées de façon cloisonnée, par domaines de compétences, de spécialités, de codes juridiques (environnement, urbanisme, santé) sans réelle transversalité.

¹ In *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Merlin P., Choay F., éd. PUF, Quadrige, Paris, 2005.

² Directive [85/337/CEE](#) du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement..

³ Directive [2001/42/CE](#) du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

⁴ Décret n°2005-608 du 27 mai 2005 relatif à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement et modifiant le code de l'urbanisme.

Trois instruments réglementaires obligatoires ont progressivement inscrit les impacts sur les milieux, le territoire et l'environnement dans les documents d'urbanisme : l'étude d'impact, l'évaluation environnementale et l'évaluation environnementale stratégique. L'évaluation environnementale est la procédure décisive de toute « analyse environnementale » s'imposant en matière d'urbanisme intégrant les enjeux écologique et de santé publique. Reste que la culture de santé publique requiert une approche globale et élargie à l'échelle des territoires dans un cadre stratégique pour un aménagement urbain centré sur ses habitants et sur les populations

Les études d'impact

La loi du 10 juillet 1976⁵ rend obligatoire une analyse de l'état initial du site d'implantation et de l'environnement pour tout projet de travaux, d'aménagements (Zone d'Aménagement Concerté) ou d'ouvrages et d'installations (classées pour la protection de l'environnement dites ICPE), d'un montant supérieur à 1 900 000 euros. L'estimation des effets directs et indirects du projet sur l'environnement (faune, flore, sites et paysages, sol, eau, air, climat, équilibres biologiques, bruit, odeurs, hygiène, patrimoine, sécurité, salubrité ...) servent à justifier les mesures envisagées pour supprimer, réduire et compenser les inconvénients, nuisances et risques envisagés. La loi LAURE⁶ oblige depuis 1996 à produire un volet sanitaire dans le cadre de l'étude d'impact afin d'évaluer de façon simplifiée les risques, effets et conséquences sur la santé des populations. Les services de Santé Environnement des ARS (Agences Régionales de Santé) émettent un avis sanitaire auprès de l'autorité environnementale (préfet). Une réforme récente (loi Grenelle II du 12/07/2010 ; décret du 29/12/2011⁷) oblige à rendre systématique ou au cas par cas l'étude d'impact selon la nature des Projets, Travaux, Ouvrages ou Aménagement. La procédure comprend un examen des effets cumulés du projet concerné avec d'autres projets connus et la compatibilité du projet avec l'affectation des sols définie par le document d'urbanisme, avec les plans et programmes (article R122-17 du code de l'environnement) et la prise en compte du schéma régional de cohérence écologique (article L371-3 du code de l'environnement).

L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme

L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme (décret 27 mai 2005, transposition de la directive 2001/42), permet de prévenir des dommages et vise les documents d'aménagement du

⁵ Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et son décret d'application en date du 12 octobre 1977. Le droit des études d'impact est régi par les articles L. 122-1 à L. 122-3 et R. 122-1 à R. 122-16 du code de l'environnement.

⁶ Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

⁷ Décret n°2011-2019, entré en vigueur le 01/06/2012.

territoire et d'urbanisme (Directive territoriale d'aménagement -DTA, Schéma de cohérence territoriale -SCOT- et Plans Locaux d'Urbanisme -P.L.U). Les critères de surface (> de 5.000 hectares) et de taille de population (> ou = à 10.000 habitants) ont laissé de côté une majorité de collectivités locales. Le critère de superficie totale des zones urbanisées ou à urbaniser (> 200 ha) a autorisé des dispenses du fait de projets dimensionnés en deçà des seuils fixés. La réforme engagée avec le décret 2012-995 du 23/08/2012 relatif à l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme corrige cette situation en édictant une évaluation systématique ou un examen au cas par cas avec avis par l'autorité environnementale dont les services du ministère de la santé.

L'évaluation environnementale Stratégique de plans et documents d'urbanisme.

Il manquait dans les précédents textes une procédure d'évaluation des plans et schémas autres que les cartes communales, PLU et SCOT. En effet, les schémas de gestion des déchets, des eaux, de l'énergie et du climat n'étaient pas pris en compte. L'évaluation environnementale stratégique des plans et programmes apparaît avec la directive européenne 2001/42/CE (du 27 juin 2001). Cette dernière vise à introduire le plus en amont possible des documents de planification la prise en compte des préoccupations environnementales, afin de favoriser leur intégration dans l'élaboration des documents. C'est dès ce moment qu'ont lieu les partis pris d'aménagement et que peuvent être appliqués les principes de la durabilité. Le décret n°2012-616 du 2 mai 2012 en application de la loi Grenelle 2, relatif à l'évaluation de certains plans et documents (hors documents d'urbanisme) ayant une incidence sur l'environnement, entré en vigueur au 1^{er} janvier 2013, étend la liste des plans et programmes d'aménagement soumis à une évaluation stratégique environnementale dans le code de l'urbanisme⁸.

⁸ Ce nouveau décret allonge la liste fixée par l'article R. 122-17 du CE pour porter à 43 types de plans, schémas, programmes et autres documents de planification devant faire obligatoirement l'objet d'une EE dite "stratégique". Sont introduits notamment les Schémas Régionaux Climat Air Energie, les chartes des parcs naturels régionaux, les Schémas Régionaux de Cohérence Ecologique, les zones d'actions prioritaires pour l'air, le schéma national et les schémas régionaux des infrastructures de transport, les contrats de plan Etat-région, etc.

Bibliographie

Dab William, « L'étude d'impact sanitaire : un outil de gestion des risques sanitaires liés à l'environnement », *Annales des Mines*, janvier 2004, pp 51-59.

INERIS, *Guide pour l'évaluation des risques sanitaires liés aux substances chimiques dans l'étude d'impact des Installations classées pour la protection de l'environnement*, INERIS (Institut national de l'environnement industriel et des risques), «, Verneuil-en-Halatte, 2001.

INVS, *Guide pour l'analyse du volet sanitaire des études d'impact*, Institut de Veille Sanitaire, INVS, Paris, Saint-Maurice, février 2000. Consultable en ligne sur : http://www.sante.gouv.fr/htm/dossiers/etud_impact/invs_ei51.pdf (consulté le 20/09/2012)

Merlin P., Choay F., *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, PUF, Paris, 2005, p XII.