

Extrait du Site de l'Association Adéquations

<http://www.adequations.org/spip.php?article996>

Référentiel national pour la définition et la création des zones calmes

- Actualités - Actualité -

Date de mise en ligne : samedi 21 mars 2009

Description :

Lutte contre le bruit : présentation d'un plan national pour la définition et la protection des "zones calmes" - en application de recommandations européennes.

Site de l'Association Adéquations

Adéquations reproduit ici la présentation et l'introduction d'un document publié par le Ministère de l'Environnement (MEEDDAT) consacré à la définition et à la protection des "zones calmes". Ce document : *Guide national pour la définition et la création des zones calmes* apporte de nombreuses informations utiles, tant méthodologiques que documentaires. On trouvera le texte complet en téléchargement en bas de l'article.

Présentation

La directive européenne 2002/49 du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement prévoit la réalisation de cartographies du bruit des agglomérations, des infrastructures de transports et des industries, complétées ensuite par des plans d'action locaux.

Parmi les mesures inscrites dans les plans d'action par les autorités compétentes doivent figurer des mesures de protection des zones calmes, ce qui suppose une identification préalable de ces zones.

La transposition de la directive a qualifié les zones calmes *d'espaces extérieurs remarquables par leur faible exposition au bruit, dans lesquels l'autorité qui établit le plan souhaite maîtriser l'évolution de cette exposition compte tenu des activités humaines pratiquées ou prévues.*

La démarche d'identification des zones calmes permet de repérer les lieux de détente pour les habitants, dans des contextes urbains souvent peu propices au calme, en s'appuyant sur des critères multiples (notamment la caractérisation acoustique, les usages et la fonctionnalité du site).

Afin d'apporter une aide aux collectivités locales pour identifier ces zones calmes, le ministère du développement durable a chargé le Centre de recherches sur l'espace, les transports, l'environnement et les institutions locales (CRETEIL) de l'Institut d'urbanisme de Paris - Université Paris XII de réaliser un référentiel pour la définition et la création des zones calmes. Une synthèse de ce référentiel intitulé *Guide national pour la définition et la création des zones calmes* reprend les principaux points opérationnels de ce document.

Ces deux documents ont été élaborés afin de faciliter la démarche d'identification des zones calmes, tout à fait novatrice dans la politique de lutte contre le bruit. Nous espérons qu'ils apporteront les outils méthodologiques pour mettre en oeuvre cette approche multicritère.

Le Directeur général de la prévention des risques, délégué aux risques majeurs.

Introduction : les zones calmes, un objet d'intervention tendu vers le bien-être et la qualité de vie

1.1. Genèse réglementaire et raisons de l'apparition de cette notion

De manière générale, les préoccupations environnementales apparaissent de plus en plus prégnantes dans nos sociétés. L'apparition à la fin des années 1980 de la notion de développement durable, et, malgré le flou terminologique, la multiplication des actions qui s'en réclament en attestent : l'environnement constitue désormais un vecteur à part entière de qualité de vie et de bien-être. Preuve aussi de l'intérêt porté à la thématique environnementale et sa relation à la qualité de vie - du moins d'un point de vue administratif - c'est en 1971 que Jacques Chaban-Delmas, Premier ministre français, décide de créer un ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement, lequel deviendra le ministère de la Qualité de vie ou encore de l'Environnement et du Cadre de vie, respectivement en 1974 et 1978.

Aujourd'hui, comme le mentionne un récent rapport de l'Institut Français de l'Environnement, « *la dépense de protection de l'environnement s'est élevée à 35,2 milliards d'euros en 2005. Sa part dans le produit intérieur brut (PIB) est de 2,1%.* » (IFEN, 2007, p.8). Plus encore et toute proportion gardée, cet intérêt ne cesse de s'affirmer si l'on en croit les dépenses nationales consacrées : « *au cours des années quatre-vingt-dix, cette part a eu tendance à s'accroître. Son passage progressif de 1,4% en 1990 à 2,0% en 2000 traduisait un rythme de croissance de la DPE [Dépense de Protection de l'Environnement], +6,5% de moyenne annuelle, près de deux fois plus rapide que celui du PIB (+3,4%).* » (*ibid.*, 2007, p. 8).

La question environnementale a d'abord porté sur les thèmes de l'eau, de l'air et de quelques autres, relatifs aux ressources et milieux naturels, en lien notamment avec l'évolution des modes de vie, les impacts industriels (ex : déchets)... donc aux activités sources de dégradations environnementales. C'est donc sous l'angle des risques (raréfaction des ressources, inondations...) et pollutions (atteintes aux milieux), plus que par une valorisation du cadre de vie, qu'écloront les préoccupations environnementales, depuis les années 1960. La thématique sonore, une des toutes premières composantes de l'environnement sur laquelle cette étude porte, est quant à elle apparue en tant que telle un peu plus tard : premières dispositions réglementaires et guides méthodologiques d'aide à l'action (ex : travaux du CETUR, devenu depuis CERTU) de la deuxième moitié des années 1970.

Ces textes et documents véhiculent souvent une image négative des phénomènes sonores. La logique dominante a longtemps consisté et consiste encore pour beaucoup en une lutte contre le bruit, comme le montrent les dispositions réglementaires qui ont égrené les années 1970 (ex : arrêté d'octobre 1978 sur le classement sonore des infrastructures), 1980 (ex : arrêté de 1988 sur les bruits de voisinage) et le début des années 1990 (point d'orgue qu'a constitué la loi n° 92-1111 du 31 décembre 1992).

Alors que le terme est, dans un sens très ancien, synonyme de « renommée » ou d' « éclat » au XIIème siècle (G. Gaimar, 1138), le bruit est le plus souvent considéré sous l'angle premier d'une signification négative, au point d'être communément entendu comme une nuisance non désirée à l'origine d'une gêne telle que la population peut s'en plaindre. Le bruit est défini par l'Association Française de Normalisation (AFNOR) comme « *un phénomène acoustique produisant une sensation auditive considérée comme désagréable ou gênante* » (AFNOR, NFS 30 105).

Souvent centrées sur cette acception négative de l'environnement sonore, les approches actuelles, encouragées par les pouvoirs publics, se développent autour de deux axes, d'inégale importance : les actions curatives (ou de

rattrapage), et des dispositions préventives (Plans d'Exposition au Bruit autour des aéroports, réactivation du classement sonore des infrastructures de transports terrestres depuis la loi cadre de 1992, avec prescriptions d'urbanisme et de construction aux abords pour tout nouveau logement par exemple). « *La protection contre les nuisances sonores est essentiellement axée sur les traitements curatifs, c'est-à-dire que la mesure de protection intervient une fois que le bruit existe.* » (IFEN, 2007, p. 84).

Concrètement, les actions curatives concernent surtout la réduction du bruit lié à l'activité des transports (édifications d'écrans, de buttes de terre végétalisées, de couvertures partielles ou ajourées, traitement des infrastructures... pour la résorption des points noirs bruit), la protection de l'habitat (édification de murs antibruit, isolation de façade, pose de fenêtres à double-vitrage...), et, dans une moindre mesure, des réglementations liées à la production industrielle. Les mesures de limitation du bruit à la source, les actions de sensibilisation et d'information du public ou la mise en oeuvre de méthodes d'évaluation des effets du bruit sur les populations et les espaces sont longtemps demeurées plus secondaires, même si plusieurs normes techniques ont pu voir le jour sous l'égide des instances européennes.

Aux actions curatives ou de rattrapage jusque-là majoritairement pratiquées sur la base de cette acception négative du bruit et selon des modalités surtout technico-normatives, il semble aujourd'hui nécessaire de développer plus avant de manière complémentaire des actions préventives, pour ne pas dire pro-actives. Pour certains chercheurs, il est en effet aussi important de préserver les contextes acoustiques positifs, agréables, que d'éliminer au mieux les sources sonores perçues négativement (Truax et al., 1997). Agir pour améliorer les conditions environnementales des zones sensibles s'avère certes indispensable, mais agir préventivement pour protéger les espaces calmes est un complément d'importance, que les pouvoirs publics cherchent à encourager.

La directive européenne sur la gestion et l'évaluation du bruit dans l'environnement du 25 juin 2002 [1], récemment transposée dans le droit français [2], poursuit bien ce double objectif. Certes, elle privilégie une approche technico-normative, commune aux Etats-membres, afin d'éviter, de prévenir et de réduire les charges sonores. L'action curative est permise par une évaluation cartographique du bruit (des transports et des industries) sur la base d'indicateurs physiques comparables, et, la mise en place de plans d'actions techniques en conséquence.

Mais, son intention n'en est pas moins aussi préventive par l'importance nouvelle donnée à l'obligation d'informer le public sur les constats et les conséquences de l'exposition au bruit (peu évalués à ce jour en regard du nombre de diagnostics sonores), et à la protection de ce qu'elle nomme les « *zones calmes* ». Mais, pour quelles raisons s'intéresser aux zones dites calmes ? L'urbanisation croissante et le développement de la mobilité qui l'accompagne ou l'alimente inclinent vers une telle complémentarité (i.e. vers un système de complémentarité) : il s'agit d'allier des démarches curatives et préventives, pour certaines strictement acoustiques, d'autres plus ouvertes aux milieux urbains dans lesquels évoluent les phénomènes sonores. Dans une société majoritairement urbaine où les populations sont *a priori* de plus en plus soumises au bruit, quotidiennement, sur leur lieu de travail, dans leur déplacement, dans leurs temps de loisir" [3]... il peut s'avérer d'autant plus important de tenir compte des espaces plus calmes, facteur de mieux-être sinon de bien-être, à même de contrebalancer cette tendance. Sans compter que l'attente passive participe d'une dégradation croissante, dans le temps et l'espace, des zones calmes existantes et potentielles, au fur et à mesure que le bruit gagne du terrain [4]. Et, si la prévention peut ici jouer en faveur de l'environnement (la qualité de certains espaces), du social (la mise à disposition territoriale d'espaces de qualité à toutes les populations)... elle rime souvent avec économie ; aux actions préventives correspond un moindre coût (en comparaison des actions de réparation). C'est pourquoi les zones calmes peuvent être comprises comme un objet et un enjeu d'envergure pour le développement durable, notamment urbain.

Autre facteur de mise sur l'agenda politique des zones calmes, qui découle de la mise en contexte précédente, la préoccupation pour de tels espaces rejoint, comme nous le détaillerons, directement la demande sociale de bien-être et de qualité de vie en ville. Mais, la demande sociale de calme est encore mal connue. Si il est par exemple possible d'estimer les ressentis négatifs de situations données (gênes déclarées, plaintes émises, oppositions d'associations locales...), il s'avère impossible, dans l'état actuel des choses, d'évaluer le nombre de personnes qui, transformant

leurs intentions en actes, profiteraient d'espaces pour le motif d'y trouver le calme [5].

En fait, compte tenu des modes et rythmes de vie actuels de nos sociétés occidentales, la demande pour un environnement de qualité (en général mais aussi sonore) n'a jamais été aussi grande, au point que le calme peut être compris plus qu'auparavant comme une aménité, un gage de bien-être et de confort, d'abord sur les lieux d'habitation, ensuite sur ceux de travail, endroits que nous fréquentons le plus. Ce qui explique en outre que les transports et les activités industrielles, génératrices de nuisances potentielles, posent tant de questionnements pour leur bonne intégration dans les espaces de vie. Plus encore, le groupe suédois, Ingemansson, revendique la notion de droit : le droit de chacun, de toutes les populations, à avoir une qualité de vie décente, et ce même dans les villes les plus fourmillantes d'hommes et d'activités, c'est-à-dire là où les désagréments (urbains) sont *a priori* les plus marquants [6].

1.2. La nécessité d'un guide méthodologique, sous forme de référentiel

Première d'un genre plus qualitatif à être hissée au rang de sujet réglementaire dans le monde sonore, la notion de zone calme n'est pourtant pas sans poser de multiples questions, depuis son évocation dans le texte de directive européenne. En effet, quiconque tente la périlleuse expérience de collecter des données précises sur le sujet constatera rapidement la pauvreté des références sur la question, du moins mentionnées sous cet intitulé. Il est vrai que cette notion récente, apparue de façon anecdotique, et semble-t-il l'une des toutes premières fois en France dans des documents de travail unissant le Service d'Etudes Techniques des Routes et Autoroutes (SETRA), le Centre d'Etudes des Transports Urbains (CETUR, actuel CERTU), et le Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement (CETE) de l'Est (1992), peut susciter des interrogations, au premier chef de la part des collectivités territoriales. Par exemple, si la directive européenne susmentionnée opère la distinction entre la « *zone calme d'une agglomération* » et la « *zone calme en rase campagne* » (voir l'encadré), les précisions espérées par certains acteurs pour les définir et les identifier sur le territoire n'y figurent pas.

C'est face à ce manque, mais aussi à cette opportunité laissée à la discrétion des professionnels et acteurs de terrain, que la mission Bruit du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire (MEEDDAT) a passé commande au Centre de Recherche sur l'Espace, les Transports, l'Environnement et les Institutions Locales (C.R.E.T.E.I.L. - Institut d'Urbanisme de Paris - Université Paris-Est) d'un guide méthodologique sur le sujet. Cette entreprise visant à fournir quelques clefs de lecture et outils opérationnels répondait alors involontairement à une recommandation que formulait déjà Waugh et al. du SWS Group, dans leur rapport de 2003 : l'importance de mettre en place des guides méthodologiques pour mettre en chantier la réflexion sur les zones calmes, dont la classification ne doit pas relayer uniquement le critère acoustique mais s'appuyer aussi sur la notion d'ambiance sonore, incluant les aménités d'usage des lieux, le paysage, l'esthétique écologique, culturel et historique [7].

En regard de la nature même des zones calmes (*infra*), nous nous sommes fixés comme objectif général de ne pas proposer un point de vue unique qui s'imposerait à tous les territoires. Il s'est agi ici de laisser la possibilité aux différents acteurs de ces territoires, cibles de la directive susmentionnée :

- ▶ de marier avantageusement plusieurs regards pertinents,
- ▶ tout en les aidant à compléter leurs savoirs et méthodes de travail,
- ▶ afin que le calme ne soit pas appréhendé comme le simple antonyme du bruit.

Il est vrai que l'échelle locale constitue désormais un des lieux premiers de définition des problèmes et de l'action

publique. Cette évolution participe autant qu'elle traduit un processus général de territorialisation de l'action, alimentée notamment par la décentralisation de plusieurs compétences vers les gouvernements locaux, mais aussi par des directives européennes qui visent ces mêmes pouvoirs. Dans le même temps, l'environnement fait l'objet d'une sensibilité sociale croissante depuis maintenant 30 ans. Il s'est affirmé chez des habitants comme l'un des filtres perceptifs et interprétatifs les plus puissants du cadre de vie. Le développement durable apparaît alors être un moteur de cette territorialisation, comme en témoignent beaucoup d'expériences locales (agendas 21 locaux, chartes territoriales de développement durable, quartiers durables...) : la prise en compte différente des territoires semble être un moyen de mieux appréhender les interdépendances spatio-temporelles et la multi-dimensionnalité véhiculées par la recherche de compromis au nom du développement durable (Faburel, 2006).

Tout ceci implique un changement dans les manières d'agir, faisant place notamment à des politiques plus transversales et intégrées (Theys, 2002) d'une part, et se bâtissant sur des projets plutôt que sur des modèles de planification figée (Ascher, 2004) d'autre part. Ce qui n'est pas sans poser de questions sur les instruments sur lesquelles se construit l'action publique (Lascombes, Le Galès, 2004), du fait notamment de l'entrée de nouveaux acteurs dans les processus de décision (monde marchand, société civile, nouveaux experts...).

Ce faisant, et comme nous l'étayerons plus loin, les zones calmes constituent alors peut-être le premier sujet sonore réellement porteur, parce que non exclusivement acoustique, de cette transversalité et de cette intégration. Une récente étude française entièrement dédiée au sujet, impulsée par l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France (IAURIF) (Cordeau, Gourlot, 2006), concluait il y a peu sur la nécessité d'une approche transversale et interdisciplinaire. Ce sujet pourrait par-là même s'inscrire pleinement dans l'ère de renouvellement des pratiques et modes de penser des acteurs.

Le guide présenté ici s'adresse alors tout particulièrement :

- ▶ aux élus : pour les inciter et les aider à intégrer la problématique du calme dans leur politique,
- ▶ aux services techniques des collectivités territoriales : pour leur livrer des réflexions concrètes pour la réalisation des plans d'action (Plans de Prévention du Bruit dans l'Environnement - PPBE),
- ▶ aux aménageurs, urbanistes et concepteurs d'espaces : pour leur fournir des outils de prise en compte des zones calmes dans leurs projets et ainsi soutenir leur travail de terrain,
- ▶ mais aussi, comme nous le verrons, aux habitants (de plus en plus connaisseurs et exigeants face aux situations locales [8]) et aux chercheurs, universitaires et étudiants (de plus en plus ouverts à ces questions).

Enfin, ce guide traite particulièrement des agglomérations et de leurs contextes. Toutefois, par agglomération, nous ne souhaitons pas ici restreindre notre champ de réflexion à la définition qu'en propose l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE). C'est la ville qui constitue le contexte de réflexion et d'expérimentation, et, donc ses dynamiques fonctionnelles et caractéristiques morphologiques (architecturales, urbanistiques), socio-culturelles, environnementales... qui importent peut-être plus que ses limites administratives strictes.

Encadré 1 - Les zones calmes dans les textes de loi

- ▶ En Europe, la directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et la gestion du bruit dans l'environnement a pour but de prévenir et de réduire les effets nocifs du bruit ambiant, selon des exigences sanitaires. Concrètement, il est demandé aux collectivités territoriales de :

' réaliser une évaluation cartographique du bruit (des activités de transports et industrielles) sur la base d'indicateurs

comparables ;

' afin d'informer le public sur les constats et les conséquences de l'exposition au bruit et susciter son avis ;

' pour la mise en place de plans d'action de lutte contre le bruit en conséquence (désignés en France comme les Plans de Prévention du Bruit dans l'Environnement), lesquels visent en outre une protection des « zones calmes ».

Plus particulièrement quant aux zones calmes, dont la préoccupation est à faire figurer dans les plans d'action, le texte donne les définitions suivantes :

' Une « zone calme d'une agglomération », [est] *une zone délimitée par l'autorité compétente qui, par exemple, n'est pas exposée à une valeur de Lden, ou d'un autre indicateur de bruit approprié, supérieure à une certaine valeur déterminée par l'État membre, quelle que soit la source de bruit considérée* » (article 3) ;

' Une « zone calme en rase campagne », [est] *une zone délimitée par l'autorité compétente, qui n'est pas exposée au bruit de la circulation, au bruit industriel ou au bruit résultant d'activités de détente* » (article 3).

En outre, la priorité est donnée aux zones calmes en agglomération.

- En France, le décret n° 2006-361 du 24 mars 2006 relatif à l'établissement des cartes de bruit et des Plans de Prévention du Bruit dans l'Environnement (Journal Officiel du 26 mars 2006) fait état que ces plans comprennent « *s'il y a lieu, les critères de détermination et la localisation des zones calmes* » (article 5) ainsi que « *les mesures visant à prévenir ou réduire le bruit dans l'environnement arrêtées au cours des dix années précédentes et prévues pour les cinq années à venir par les autorités compétentes et les gestionnaires des infrastructures y compris les mesures prévues pour préserver les zones calmes.* » (*ibid.*).

Selon le code de l'Environnement, « *Les plans de prévention du bruit dans l'environnement tendent à prévenir les effets du bruit, à réduire, si nécessaire, les niveaux de bruit, ainsi qu'à protéger les zones calmes. Les zones calmes sont des espaces extérieurs remarquables par leur faible exposition au bruit, dans lesquels l'autorité qui établit le plan souhaite maîtriser l'évolution de cette exposition compte tenu des activités humaines pratiquées ou prévues.* » (article L.572-6).

[1] Directive 2002/49/CE.

[2] La directive européenne a notamment donné lieu, pour être transposée dans le droit français, au décret n° 2006-361 du 24 mars 2006 relatif à l'établissement des cartes de bruit et des plans de prévention du bruit dans l'environnement (J.O. du 26 mars 2006) ; l'arrêté du 3 avril 2006 fixant la liste des aéroports (J.O. du 8 avril 2006) ; la modification des articles L.572-1 à L.572-11 du code de l'Environnement, et, L.141-1 à L.147-8 et R.141-1 à R.147-11 du code de l'Urbanisme.

[3] *We are subjected to noise and vibration daily - at work, in traffic and in our leisure time. Truly quiet 'zones' are few and far between.*" (Ingemansson, 2005, p. 4).

[4] *"Implementing this kind of environmental protection is a challenge as the wide-spreading of noise both in space and time reduces the extension of quiet areas and deteriorates their soundscape."* (Brambilla, Maffei, 2006, p. 881).

[5] *"It is not clear how many people who say that they would like to go to areas where they can enjoy peace and quiet actually convert their intentions into visits and recreation."* (van den Berg, van den Berg, 2006, p. 4).

[6] (...) *even in the most crowded cities, people have a right to a decent quality of life*" (Ingemansson, 2005, p. 2).

[7] *"Guidelines could be developed to support the appropriate classification of Quiet Areas. Classification of Quiet Areas should not be dependent on acoustic measurement alone but should incorporate criteria that define the acoustic space, including amenity use, landscape, ecological aesthetics and cultural and historical associations that may characterise a Quiet Area. [...] Guidelines could be drafted to assist local authorities and other bodies in identifying, monitoring and protecting Quiet Areas in the countryside."* (Waugh et al., 2003, p. 18).

[8] C'est la raison pour laquelle nous proposons en fin de document un protocole d'enquête auprès des habitants.