

Présentation du Guide « LES EAUX SOUTERRAINES AU CŒUR DE L'URBANISME, UN ATOUT POUR LES TERRITOIRES »

Ont co-animé :

Région Sud : Service eau et risques naturels

Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse : Délégation de Marseille – Service planification, affaires régionales, redevance et études

ARBE : Agence Régionale de la Biodiversité et de l'Environnement

Ont participé :

Département de Vaucluse : Service environnement (Qualité de l'eau, GEMAPI) et Service urbanisme et foncier

Département du Var : Direction ingénierie territoriale (Eau potable, eaux souterraines) et Observatoire départemental des ressources pour l'alimentation en eau potable du Var

Département des Bouches du Rhône : Service Environnement et Aménagement du Territoire

AUDAT Var : Service Planification durable et environnement

SMIAGE : Service Ressource en eau, études eaux souterraines, investigations hydrogéologiques

Acronymes utilisés :

AERMIC : Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse

ARBE : Agence Régionale de la Biodiversité et de l'Environnement

OREMA : Observatoire Régional de l'Eau et des Milieux Aquatiques

AUDAT : Agence Urbanisme Aire Toulonnaise

BRGM : Bureau de Recherches Géologiques et Minières

DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

DDTM : Direction Départementale des Territoires et de la Mer

SDAGE RM : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux Rhône Méditerranée

SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux

SCoT : Schéma de Cohérence Territoriale

PLU : Plan Local d'Urbanisme (PLUi : Plan Local d'Urbanisme intercommunal)

PGRI : Plan de Gestion du Risque Inondations

OF : Orientation Fondamentale

PAC : Porter A Connaissance

CD84 : Département de Vaucluse

CD83 : Département du Var

CD13 : Département des Bouches du Rhône

SMIAGE : Syndicat Mixte pour les Inondations, l'Aménagement et la Gestion de l'Eau maralpin

Qu'est-ce que le Guide « Eaux souterraines et aménagement du territoire » ?

C'est un document co-produit et co-rédigé par la Région Sud Provence Alpes Côte d'Azur, l'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse, le BRGM et l'ARBE (OREMA). Il découle d'échanges qui ont été menés pendant l'élaboration de la stratégie régionale sur les eaux souterraines en région Provence-Alpes-Côte d'Azur dans le cadre de la démarche SOURCE (Schéma d'Orientations pour une Utilisation Raisonnée et Solidaire de la Ressource en Eau). Ces échanges avaient alors mis en lumière la nécessité pour les acteurs de l'aménagement du territoire de disposer d'éléments de compréhension des enjeux liés aux eaux souterraines pour une meilleure prise en compte dans les documents de planification, d'urbanisme et projets d'aménagement. En effet, les eaux souterraines ne sont pas des milieux visibles, leurs liens avec la surface ne sont bien souvent pas perçus. Pourtant ce sont des ressources d'avenir pour notre région et nous bénéficions d'un potentiel très important et actuellement encore bien préservé. Il y a donc un véritable enjeu à garantir leur préservation en qualité et en quantité. C'est une bonne façon de commencer à s'adapter au changement climatique. Ce guide a donc pour but de constituer un document de référence et un outil d'aide à la décision pour la bonne intégration des eaux souterraines. Ses fiches techniques permettent de lister les pressions et d'anticiper les problématiques sur la ressource en eau, ce qui fait lien avec le SDAGE 2016 -2021 et le futur SDAGE 2022 - 2027. Il est téléchargeable sur le site de l'OREMA via le lien : http://www.observatoire-eau-paca.org/environnement/l-observatoire/les-productions-de-l-observatoire-regional-de-l-eau-et-des-milieux-aquatiques_287.html

La présentation a été faite par la Région et l'Agence de l'eau et a permis un temps de débat et d'échanges fructueux.

Où en est le nouveau SDAGE Rhône Méditerranée?

Le SDAGE et son programme de mesures sont en cours de mise en œuvre pour le cycle 2 sur la période 2016-2021. Un projet de SDAGE cycle 3 entre en consultation pour la période 2022-2027. Cette consultation se déroulera du 01/03/2021 au 01/09/2021, avec la possibilité pour les partenaires et assemblées concernées par l'article R212-6 du code de l'environnement de se prononcer jusqu'au 30/06/2021. L'AERMC informe les participants que dans ce cadre, une réunion régionale d'information organisée par l'Agence de l'eau et la DREAL est prévue le 16/03/2021 pour présenter les modalités de la consultation du futur SDAGE 2022 2027 et son PDM associé. Pour le CD84, le SDAGE sert de référence au service urbanisme pour rendre un avis sur les SCoT puisque ceux-ci doivent être compatibles avec le SDAGE et le SAGE (s'il en existe un sur le territoire concerné). A noter que les bureaux d'études chargés d'élaborer les SCoT n'en font pas forcément une priorité et pour les PLU, la compatibilité relève davantage du SCoT que du SDAGE. En matière d'urbanisme, il faut dépasser le simple affichage générique du SDAGE, en en faisant une traduction opérationnelle. On peut faire une application locale de ces enjeux majeurs que constituent les Orientations Fondamentales (OF) sur l'eau du SDAGE : sur les capacités d'accueil maximales d'un territoire, sur la préservation des milieux en partant du principe « éviter, réduire, compenser »... Ces OF doivent être considérées comme une composante essentielle de la planification et non une parenthèse dans la définition du projet. Avec le SDAGE cycle 3, on s'oriente de plus en plus sur une gestion intégrée des thématiques Risques et préservation des milieux et sur la prospective par rapport au changement climatique.

Pour aller encore plus loin, la mise en œuvre par exemple d'un SAGE (SAGE du Gapeau, du Calavon Coulon ou SAGE de la Siagne) peut permettre de porter les enjeux de l'eau dans les documents de planification locaux que sont les PLUi, les PLU et les cartes communales.

Comment est diffusé le Guide Eaux souterraines et urbanisme et de quelle manière est-il pris en compte dans les documents de planification ?

A sa sortie mi-2019, le guide a été diffusé par la Région, l'Agence de l'eau et l'ARBE à l'occasion de réunions ou rencontres (Forum régional de l'eau, journées RRGMA, etc.) (Environ 400 exemplaires distribués). Depuis cet automne, trois réunions de présentation du guide ont eu lieu : pour les territoires de SCoT, pendant le colloque « eaux souterraines » organisé par EaEcoEntreprises, ainsi que dans le groupe Eau de l'Inter-Parcs naturels régionaux.

Une présentation et une diffusion du guide a été faite par l'Agence de l'eau aux services de l'Etat en charge de l'urbanisme dans le cadre du club métiers Urbanisme (DREAL et DDTM). Il a été rappelé que ce guide fait un focus sur les eaux souterraines et s'accompagne d'un grand nombre de notes techniques complémentaires (comment définir une ressource stratégique, qu'est-ce qu'une zone vulnérable, comment agir pour la désimpermeabilisation, les flux maximums admissibles sur l'assainissement,...et que d'autres guides sur la thématique de l'aménagement sont en cours d'élaboration.

L'Agence de l'eau a également participé à la rédaction d'un PAC (Porter à Connaissance) régional des SCoT, élaboré avec la DREAL, qui prend en compte toutes les dimensions de l'eau pour intégrer le SDAGE. Ainsi, avec ce document-trame, tous les services de l'état et tous les maîtres d'ouvrage auront le même niveau de connaissance des enjeux liés à l'eau.

A noter également que l'opérationnalité du guide ne se fait pas seulement au niveau des SCoT mais peut se faire également au niveau d'un PLU ou d'un PLUi. Les fiches du guide détaillent bien ce qui est du ressort du SCoT et ce qui est du ressort du PLU. Le CD84 fait d'ailleurs la remarque que joindre certaines fiches du guide au PAC dans le cas de la révision d'un PLU serait une manière de le faire connaître. Accompagner les collectivités à réfléchir à une échelle différente de celle de la limite administrative d'une commune, c'est-à-dire à une échelle de bassin versant, de cellule hydrographique ou hydrogéologique, permet une meilleure sensibilisation à la protection de la ressource souterraine. Pour compléter cette sensibilisation, certaines DDT établissent des notes d'enjeux dans lesquelles sont détaillés les enjeux de l'eau sur le territoire concerné. Il faut donc que tous les acteurs se coordonnent pour assurer un niveau de protection et de prospective suffisant.

Comment sont prises en compte les 8 règles concernant l'eau et la prévention du risque inondation avec des objectifs précis définies dans le SRADDET

Rappelons que le SRADDET est compatible avec les objectifs du SDAGE et du PGRI (Plan de Gestion du Risque Inondations) qui sont eux des documents cadres à l'échelle du bassin hydrographique Rhône-Méditerranée. En pratique, le SRADDET est aujourd'hui bien identifié par les acteurs de l'aménagement du territoire. Les SCoT doivent prendre en compte ses objectifs et être compatibles avec les règles générales de son fascicule (il en sera de même pour un PLU mais seulement à l'absence d'un SCoT). La Région a mis en place une importante animation autour de la mise en œuvre du SRADDET auprès des acteurs du territoire : présentation du contenu, des objectifs, journées de formation thématique à l'application concrète des règles dans les documents d'urbanisme, etc. Cette animation (tout comme la valorisation du SDAGE et du Guide « Eaux souterraines et urbanisme ») aurait un intérêt à être étendue aux bureaux d'études même si ceux-ci semblent plutôt bien familiarisés avec le SRADDET.

Comment faire pour limiter l'imperméabilisation et désimperméabiliser ?

Les lois Grenelle et ALUR ont imposé de limiter l'étalement urbain et de lutter contre l'imperméabilisation des sols. Il est à noter que le SDAGE Rhône Méditerranée va plus loin puisqu'il précise également que pour l'existant il s'agit de désimperméabiliser à hauteur de 150 % de la surface imperméabilisée existante, ce qui va aussi dans le sens de la ville Zéro imperméabilisation nouvelle, ville plus verte, moins chaude.

Dans le SDAGE, la règle est reprise à travers 3 objectifs généraux :

- limiter l'imperméabilisation nouvelle,
- réduire l'impact des nouveaux aménagements et viser une transparence hydraulique des projets avec une restitution des eaux de ruissellement au milieu,
- désimperméabiliser l'existant avec cette notion de compensation en fonction des nouvelles zones urbanisées et rendues imperméables.

La fiche sur l'imperméabilisation du guide présente bien ces dispositions.

Il s'agit donc d'identifier dans un SCoT les secteurs de désimperméabilisation qui correspondent à 150 % des surfaces imperméables prévues ou existantes du SCoT. Le SCoT doit, à défaut de localiser, au moins afficher une quantité de surface à désimperméabiliser, pour qu'à chaque fois qu'il y a une opération urbaine programmée (réfection de centre-ville, réhabilitation de parkings, reprise de voiries, permis de construire dans une zone industrielle etc.) , il soit demandé de trouver les secteurs qui permettraient de supprimer le béton pour favoriser la reconnexion avec les aquifères. Pour plus d'explication, à la fin de la fiche désimperméabilisation du guide (fiche 11), il est fait mention d'un guide technique du SDAGE sur la désimperméabilisation « Vers une ville perméable », notamment avec le calcul des coefficients d'infiltration, de biodiversité, de biotope, etc. Le CD84 rappelle que le zéro artificialisation net deviendra la norme d'ici 2030, mais que la difficulté est effectivement de trouver des surfaces à désimperméabiliser. Pour le SCoT d'Avignon, des prescriptions en ce sens ont été inscrites sans pour autant localiser les surfaces à désimperméabiliser. A cette difficulté de localisation, s'ajoute le problème de « qui prend en charge la désimperméabilisation ? », car bien souvent il s'agit d'un calcul à l'échelle du SCoT et par forcément à l'échelle du projet. Or c'est bien au projet de désimperméabiliser. Il est à noter que cette règle des 150% est **opposable aux actes administratifs** dans la mesure où les SCoT doivent être compatibles avec le SDAGE. Ce principe est dans le SDAGE 2016 – 2021 et sera repris dans le SDAGE 2022 – 2027, et c'est à chaque document d'urbanisme de travailler à l'atteinte de cet objectif. Les SCoT doivent afficher cette règle des 150% pour être compatible avec le SDAGE et les PLU doivent la décliner mais avec une marge d'appréciation (règle de la compatibilité) que seul le législateur pourra juger (Jurisprudence).

Quels retours sur les questions des eaux souterraines dans les documents d'urbanisme et plus largement sur l'utilisation du guide ?

Le SMIAGE s'interroge sur la manière d'identifier les zones de sauvegarde des ressources stratégiques dans un PLU. L'AERMC précise que les zones stratégiques sur le département 06 sont effectivement en cours d'identification avec des périmètres de sauvegarde (c'est-à-dire l'endroit où se recharge la nappe), sachant qu'on est généralement pour ces zones de sauvegarde déjà plutôt en zone naturelle ou en zone agricole, mais peu urbaine.

Pour la traduction dans un PLU, on peut opter pour 2 solutions :

- Soit indiquer ces zones de sauvegarde dans un zonage naturel existant (par exemple une zone de sauvegarde en zone naturelle pourra être indiquée Nzs).
- Soit créer un zonage dédié N, ou potentiellement A, à voir en fonction du type d'agriculture car ces secteurs sont à protéger de toute pollution.

Les études Ressource stratégiques et la définition de leur zone de sauvegarde présentent une information, avec un zonage, et des prescriptions mais qui ne sont pas opposables juridiquement. Toutefois, le Préfet a la charge de notifier ces études à ses services et aux maîtres d'ouvrage concernés. A cette occasion, l'étude prend une valeur plus officielle. Ce n'est que lorsqu'un SCoT, un PLU, ou un SAGE les prend en compte que ces zonages et les prescriptions associées deviennent juridiquement opposables. Un guide méthodologique sur l'identification des ressources stratégiques va paraître, guide qui fait état de tous les types de dispositions existantes aujourd'hui dans un SCoT et dans un PLU pour préserver ces ressources. Par exemple, en limitant l'urbanisation dans un secteur où il n'y a pas de réseaux collectifs d'eaux usées et où l'assainissement non collectif n'est pas autorisé, ou bien en interdisant une carrière ou une zone industrielle pour éviter tout risque de pollution de la ressource.

En conclusion :

Par cette présentation aux services urbanisme et environnement des départements et aux agences d'urbanisme, la valorisation du Guide « Les eaux souterraines au cœur de l'urbanisme, un atout pour les territoires » se poursuit et les participants sont invités à être un relais sur leur territoire pour la promotion de cet outil, auprès des communes et intercommunalités, mais aussi auprès des bureaux d'études et des architectes dont le besoin d'acculturation a été évoqué plusieurs fois lors des échanges.