



Évaluation de la prise en compte du SDAGE 2010-2015 dans les documents d'urbanisme du bassin Seine-Normandie

Note de synthèse

14 avril 2014



1) Le contexte

La transposition en droit français de la directive européenne cadre sur l'eau de 2000 par la loi du 21 avril 2004 a introduit l'obligation de compatibilité des documents d'urbanisme (SCOT et schémas de secteur, PLU, cartes communales) avec les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). **Le rapport de compatibilité au SDAGE exige que les dispositions des documents d'urbanisme ne fassent pas obstacle à son application.** Le code de l'urbanisme « limite » la compatibilité aux « orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau » et aux « objectifs de qualité et de quantité des eaux ».

Trois objectifs ont été assignés à cette évaluation, réalisée entre septembre 2013 et mars 2014 :

- apprécier le niveau de compatibilité des documents d'urbanisme du bassin Seine-Normandie avec le SDAGE 2010-2015 ;
- en identifier les principaux facteurs déterminants ;
- proposer des voies d'amélioration pour l'écriture, la diffusion et la mise en œuvre du SDAGE 2016-2021.

L'ensemble des 108 SCOT, 3864 collectivités porteuses de PLU/PLUi et des 25 principales DDT(M) du bassin ont été interrogées, avec des taux respectifs de réponse de 46%, 15% et 60%, satisfaisants et représentatifs.

2) Les réponses aux questions évaluatives

Les documents d'urbanisme sont-ils compatibles juridiquement avec le SDAGE ?

L'évaluation a montré qu'il n'est pas possible de quantifier la part des SCOT et PLU jugés (in)compatibles avec le SDAGE, de manière globale ou pour une thématique donnée. Cela tient :

- au suivi qui en est effectué par les services de l'État : aucune comptabilité des documents jugés compatibles ou incompatibles avec le SDAGE n'est tenue en tant que telle par les DDT(M) et les DREAL, et celles-ci détaillent plus ou moins l'appréciation qu'elles font de la compatibilité dans leurs avis réglementaires.
- à la notion de compatibilité et aux limites propres à la rédaction du SDAGE lui-même. De nombreuses orientations et dispositions du SDAGE énoncent seulement des recommandations, préconisations, invitations..., face auxquelles il est impossible de caractériser une incompatibilité : il est dès lors très difficile de conclure qu'un SCOT ou un PLU est en contradiction avec le SDAGE.
- au fait que les services de l'État ne « remontent » pas systématiquement à toutes les orientations et dispositions du SDAGE pouvant concerner l'urbanisme lorsqu'ils analysent la compatibilité, mais se concentrent sur des enjeux jugés prioritaires (à l'échelle du bassin ou plus localement).

A noter aussi que les documents d'urbanisme soumis à évaluation environnementale doivent « décrire leur articulation » avec le SDAGE. Les collectivités répondent à cette obligation le plus souvent de manière succincte dans le rapport de présentation, alors que les services de l'État attendent une « justification » de cette compatibilité.

Au final, l'enquête a fait remonter peu d'avis d'incompatibilité émis par les services de l'État sur les projets de SCOT ou de PLU (seul 4 SCOT et 14 PLU disent avoir été alertés sur ce point). On peut aussi supposer, du fait des difficultés évoquées, que de nombreuses incompatibilités n'ont pas été détectées.

Au-delà de cet aspect formel, le SDAGE oriente-t-il les documents d'urbanisme ?

Si le SDAGE est généralement bien identifié par les porteurs de SCOT (90% des répondants), il l'est peu par les communes (une moitié des communes ayant répondu à l'enquête ne le connaît pas, davantage encore pour les plus petites communes). **Son contenu est peu utilisé et a peu influencé les SCOT et PLU :** l'influence du SDAGE est nulle pour près de la moitié des PLU, faible pour 70% des SCOT.

Les principales thématiques du SDAGE sont inégalement abordées dans les documents d'urbanisme :

- **Objectifs de bon état des masses d'eau :** la nécessaire contribution globale du projet porté par le document d'urbanisme à l'atteinte des objectifs de bon état des masses d'eau est **une question essentielle qui n'est pourtant jamais abordée en tant que telle dans les documents d'urbanisme.**
- **Milieux aquatiques et zones humides :** en revanche, la thématique des milieux aquatiques et zones humides est **quasiment toujours abordée dans les documents d'urbanisme, mais de façon plus ou moins**

- ambitieux.** Leur préservation est quasiment toujours affichée, au sein du PADD, au sein des enjeux relatifs à la biodiversité et à la trame verte et bleue, mais la traduction prescriptive en est plus variable et parfois absente. La question de la connaissance est encore souvent un frein important.
- **Ruissellement et eaux pluviales : la question de la maîtrise de l'imperméabilisation et de la gestion des eaux pluviales dans les zones urbaines est généralement abordée dans les SCOT et PLU, dans l'esprit des orientations du SDAGE.** Les SCOT affichent plutôt un objectif général en la matière en demandant aux PLU de le traduire sauf quand ils reprennent une doctrine locale établie par les Services de l'Etat ou par un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Les PLU traitent généralement cette question. Les SCOT ou PLU n'affichent cependant pas toujours un débit de fuite à respecter. Lorsqu'ils le font, ce n'est généralement pas celui de 1l/s/ha proposé par défaut dans le SDAGE. **La nécessaire cohérence entre le zonage d'assainissement pluvial (au titre de l'article L2224-10 du code général des collectivités territoriales) et le PLU ne semble que rarement mise en évidence,** et le zonage est rarement intégré au règlement du PLU.
 - **Inondations :** d'après les DREAL et DDT(M), **cette question est généralement bien appréhendée par les documents d'urbanisme.** Il semble toutefois que davantage que le SDAGE, ce sont les Plan de Prévention du Risque d'inondation, et une certaine généralisation de leurs principes de prévention, qui en sont à l'origine. Au-delà de la préservation des zones inondables et des champs d'expansion de crues vis-à-vis de l'urbanisation, certains SCOT et PLU abordent la question de la réduction de la vulnérabilité dans les zones déjà urbanisées et exposées aux inondations.
 - **Gestion des eaux usées :** la dimension prospective visant à vérifier si les capacités et performances des systèmes d'assainissement sont suffisantes au regard du projet de développement porté par le document d'urbanisme est rarement présente. **A fortiori la capacité des milieux récepteurs à recevoir des rejets supplémentaires n'est pas évaluée.** Le risque d'incompatibilité avec le SDAGE qui en résulte est souligné dans certains avis des services de l'Etat. Le zonage d'assainissement relatif aux eaux usées est davantage pris en compte dans les PLU que celui concernant les eaux pluviales. En revanche, **il est rarement fait mention dans les PLU du schéma d'assainissement collectif que les communes devaient établir avant fin 2013** alors qu'il pourrait aussi être un outil utile pour une approche prospective.
 - **Ressources en eau et alimentation en eau potable :** les périmètres réglementaires de protection des captages pour l'alimentation en eau potable semblent le plus souvent bien pris en compte ; en revanche les aires d'alimentation de captage, obligations plus récentes concernant seulement certains captages prioritaires, **semblent aujourd'hui peu prises en compte par les documents d'urbanisme.** Le rôle que les documents d'urbanisme pourraient jouer sur ces périmètres très vastes mériterait d'être exploré. **Les impacts quantitatifs et qualitatifs des prélèvements et rejets sur les ressources exploitées pour l'alimentation en eau potable sont rarement évalués,** et difficiles à appréhender à l'échelle des documents d'urbanisme.

Plusieurs explications à cette intégration inégale, en lien avec le contenu et à la rédaction du SDAGE, peuvent être avancées :

Si le SDAGE apporte un éclairage global et certaines informations utiles pour l'élaboration des diagnostics sur lesquels s'appuient les services de l'Etat, les SCOT et PLU, **le SDAGE est insuffisamment territorialisé pour être réellement utilisable localement.**

Les orientations et dispositions intéressant les documents d'urbanisme ne sont pas facilement identifiables dans le SDAGE, et l'adéquation entre les outils que les SCOT et les PLU peuvent effectivement mobiliser et ce qui leur est demandé par le SDAGE n'est pas toujours bonne.

L'essentiel du contenu du SDAGE concernant les documents d'urbanisme est exprimé dans les dispositions, non explicitement visées par l'exigence de compatibilité, et non dans les orientations.

Des questions rédactionnelles et organisationnelles plus générales pénalisent la compréhension et l'appropriation du SDAGE : problèmes de formulation des dispositions (les objectifs sont davantage exprimés sous forme de moyens que de résultats, les niveaux d'exigence sont amoindris par de nombreuses recommandations ou incitations), statut des rappels réglementaires, imprécision des cibles des orientations, découpage d'un même sujet entre plusieurs défis, orientations, dispositions (ex : gestion des eaux pluviales abordée dans 3 défis différents). Une situation qui est aggravée pour les territoires concernés par plusieurs SDAGE dont les contenu et organisations diffèrent.

Outre le document SDAGE en lui-même, quels autres facteurs freinent ou facilitent la compatibilité et la bonne intégration des enjeux eau?

Si l'importance des enjeux eaux locaux et de leur portage par les élus sont bien entendu des facteurs clefs, plusieurs autres influences ont pu être mises en avant.

Influence du contexte global urbanisme et eau

La question des échelles et des périmètres est une difficulté importante : les porteurs des documents d'urbanisme sont très rarement ceux des gestionnaires de l'eau ce qui rend plus difficile leur mobilisation conjointe et leurs échanges. En règle générale, **les communes et EPCI se repèrent d'ailleurs difficilement dans « le maquis » des acteurs de l'eau**, services de l'État et établissements publics compris. Les acteurs de l'urbanisme insistent aussi sur **la grande complexité et technicité des problématiques de l'eau** face auxquelles ils sont démunis.

Les urbanistes et aménageurs ont une vision plus fonctionnelle que patrimoniale de l'eau, ce qui les amène à l'aborder d'abord sous l'angle des besoins du développement local (eau potable et assainissement), et très peu sous l'angle d'une ressource ou d'un milieu tel que le porte le SDAGE.

Le code de l'urbanisme fait peu de cas des liens entre eau et urbanisme. Seul l'article L. 121-1 vise expressément « la préservation de la qualité de l'eau » et la prévention « des risques naturels prévisibles [...], des pollutions... », dans une longue liste d'objectifs à prendre en compte dans l'élaboration des SCOT et PLU. Les dispositions spécifiquement relatives à l'eau et applicables aux SCOT et aux PLU traitent quasi exclusivement de la « préservation ou remise en bon état des continuités écologiques ».

Influence des acteurs accompagnant les collectivités

Les DDT(M) ont un rôle central : elles ont à la fois un rôle régalien et un rôle d'accompagnement des collectivités dans l'élaboration de leur document d'urbanisme. Elles sont aussi la porte d'entrée vers les autres services de l'État, dont elles synthétisent les avis. **Le porter à connaissance (PAC) est identifié par les collectivités comme le premier moyen de cette aide**, en tant que « décryptage personnalisé » du SDAGE. **Il existe toutefois un enjeu majeur de transversalité en interne aux services des DDT(M), afin d'améliorer la prise en compte des enjeux de l'eau** dans les missions d'accompagnement des collectivités et dans l'élaboration des avis : l'urbanisme et l'environnement sont généralement traités dans des directions ou services distincts, de culture différente, avec des modes de fonctionnement qui ne facilitent pas toujours les échanges.

L'implication des DREAL auprès des porteurs de documents d'urbanisme est variable selon les régions. Elle est plus forte sur les SCOT que sur les PLU. En leur sein ce sont les services en charge de l'aménagement, et de l'évaluation environnementale qui sont le plus impliqués, beaucoup moins les services de l'eau.

Les collectivités font le plus souvent appel à des prestataires extérieurs pour l'élaboration de leur document d'urbanisme : agences d'urbanisme (pour les SCOT notamment) ou bureaux d'études. Pour les questions concernant l'eau et le SDAGE, les collectivités se reposent fortement sur ces prestataires. **Pour autant ces prestataires sont rarement dotés ou accompagnés de spécialistes « eau »**. Aucune expertise en la matière n'est d'ailleurs explicitement sollicitée ni budgétée par les collectivités.

Les collectivités du bassin sont peu nombreuses à avoir été accompagnées par l'Agence de l'eau lors de l'élaboration de leur document d'urbanisme : **seulement 21% des SCOT et 10% des PLU** disent avoir bénéficié de son appui. L'Agence est peu invitée à participer aux travaux d'élaboration de ces documents par les collectivités, dans la mesure où elle ne fait pas partie des « personnes publique associées » listées par l'article L121-4 du code de l'urbanisme.

Les collectivités interrogées ont exprimé de fortes attentes pour bénéficier de davantage d'accompagnement autour des problématiques de l'eau et du SDAGE. Au-delà de la diffusion de documents ou d'outils, **elles sont en attente d'interlocuteurs facilement identifiables (qu'ils soient dans les services de l'État ou à l'Agence de l'eau) et d'un accompagnement plus personnalisé au regard de leurs enjeux** (près de la moitié des porteurs de PLU ayant exprimé des attentes d'amélioration de leur accompagnement a formulé cette demande).

Influence des SAGE

Sans qu'on puisse en tirer de conclusions définitives, il existe des situations où le SAGE apparaît déterminant dans l'intégration des enjeux de l'eau (et donc indirectement du SDAGE) dans les documents d'urbanisme. Plus que les documents du SAGE, c'est le rôle de son animateur qui apparaît déterminant (sous tendu par la dynamique locale partenariale de travail et l'implication des élus), dans l'appui à la compréhension des enjeux eau, voire dans l'aide à la rédaction des documents d'urbanisme. Les apports de connaissance du SAGE sont également souvent essentiels à l'exemple des inventaires zones humides. **Plusieurs SAGE ont également élaboré des guides visant à aider à la compatibilité avec le SAGE des documents d'urbanisme** (exemple SAGE *Nappe de Beauce, Sarthe amont*) ou plus spécifiquement des PLU (SAGE *Yerres*).

Influence des SCOT, notamment des SCOT intégrateurs

Les dispositions des SCOT relatives aux enjeux de l'eau restent souvent très générales, contribuant peu à traduire ou territorialiser le SDAGE au regard des enjeux locaux. Cela pose aussi question quant au rôle du SCOT intégrateur (les PLU n'ayant alors à être compatible qu'avec le SCOT et non plus avec le SDAGE et les SAGE) et aux articulations SDAGE / SAGE / SCOT / PLU. En effet **dans le cas d'une traduction insuffisante des enjeux et orientations du SDAGE (comme des SAGE) dans les SCOT, ces derniers risquent, à l'inverse du rôle qui leur est donné, de faire « écran » entre le SDAGE et les PLU.**

Influence du guide de prise en compte du SDAGE Seine-Normandie dans les documents d'urbanisme

Ce guide, élaboré sous le pilotage de la DRIEE et publié postérieurement au SDAGE, reste encore peu connu des collectivités (moins de la moitié des SCOT et d'un quart des PLU interrogés déclarent le connaître).

Cela s'explique probablement par le fait qu'il a été peu porté par ses rédacteurs. Sa diffusion semble avoir été très inégale selon les territoires. Il est téléchargeable sur le site de la DRIEE, mais n'est par exemple pas mentionné sur la page internet de l'Agence de l'eau relative au SDAGE.

Ceux qui le connaissent apprécient l'effort de pédagogie qu'il représente et le jugent utile, même si un certain nombre de critiques lourdes lui sont portées :

- **Sa structuration et sa rédaction partent plus des préoccupations et des attentes des acteurs du SDAGE que de celles des porteurs des documents d'urbanisme.**
- **Sa cible reste floue** : il vise à priori l'ensemble des documents d'urbanisme mais une majorité de contenus est adressée aux PLU et ce sont ceux qui sont les plus opérationnels.
- **Les orientations et dispositions ne sont pas suffisamment décryptées quant à leur lien avec l'aménagement et l'urbanisme** et leur traduction possible dans les documents d'urbanisme : de ce fait le guide n'est pas suffisamment opérationnel.
- **Il manque également d'illustrations par des exemples**, et ceux mentionnés sont parfois imprécis
- **Le guide n'apporte pas les précisions attendues sur les articulations du SDAGE avec d'autres schémas, documents ou servitudes qui peuvent impacter aussi les documents d'urbanisme** : par exemple avec les schémas des carrières, les zonages d'assainissement, les schémas d'assainissement et d'eau potable, les périmètres de protection réglementaire des captages, les plans de prévention des risques notamment d'inondation...

3) Les recommandations

R1 - Améliorer la rédaction et la structuration du SDAGE de façon générale

Clarifier le statut des leviers et défis, et préciser leur portée juridique, en particulier ce qui les distinguent ou pas de la notion d'orientation fondamentale.

Exprimer les dispositions en allant du général au particulier et dans la mesure du possible en fixant des objectifs fermes et prescriptifs.

Donner en préambule « un mode d'emploi et de lecture du SDAGE », qui en quelques paragraphes éclairerait le futur lecteur.

R2 - S'adresser plus explicitement aux documents d'urbanisme et faciliter ainsi la vérification de leur compatibilité

Identifier clairement les orientations et dispositions du SDAGE opposables aux documents d'urbanisme en affirmant leur portée juridique et celles pour lesquelles les documents d'urbanisme sont un levier potentiel facilitant ou permettant la mise en œuvre.

Rappeler l'exigence de compatibilité des documents d'urbanisme avec le SDAGE en précisant qu'elle porte spécifiquement sur :

- d'une part « les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau »
- et d'autre part « les objectifs de qualité et de quantité des eaux » (la liste des objectifs par masse d'eau)

Lever l'ambiguïté sur le terme même d'orientation, en réaffirmant que pour le SDAGE Seine-Normandie, les orientations exposées valent toutes « orientations fondamentales », au sens du cadre réglementaire de l'eau et de l'urbanisme.

R3 - Territorialiser davantage le SDAGE et faciliter l'accès aux données « eau » locales

Présenter de façon plus détaillée que dans l'actuel Programme de Mesures les enjeux relatifs aux différentes unités hydrographiques, en pointant explicitement les orientations et dispositions clefs qui les concernent prioritairement.

Améliorer le portail « eaufrance » Seine-Normandie pour offrir un espace internet unique permettant la visualisation et l'accès à l'ensemble des données (AESN, DREAL, DDT, ARS...) à l'échelle des différents territoires, à l'exemple du portail AERMC.

R4 - Renforcer la communication générale sur SDAGE/Eau et Urbanisme

Produire un document synthétique de présentation du SDAGE et des enjeux croisés eau et urbanisme et le diffuser largement auprès des collectivités. S'inspirer des « bonnes pratiques » en la matière déjà engagées par d'autres Agences (RMC, Adour Garonne).

Organiser des journées annuelles ou bi-annuelles « eau et urbanisme » (ou « eau et territoire ») à l'initiative de l'Agence en lien avec les DREAL et visant les collectivités et services de l'État. Un partenariat spécifique avec les Départements, acteurs majeurs pour les communes rurales, pourrait aussi s'avérer utile.

R5 - Renforcer la collaboration entre l'Agence de l'eau et les services de l'État (DREAL et DDT(M) en particulier) et se doter d'outils communs à l'échelle du bassin

Mettre en place à l'initiative de l'AESN et de la DRIEE un groupe de travail permanent associant quelques DREAL, DDT(M), et agences d'urbanisme pour produire et/ou rationaliser les outils utiles à l'accompagnement des collectivités :

- trames communes de porteurs à connaissance et de notes d'enjeux sur l'eau et le SDAGE
- doctrines thématiques communes en mutualisant celles existantes (zones humides, pluvial/ruissellement) et en émergence (zones de mobilité des cours d'eau), ou en produisant/clarifiant celles manquantes ou peu lisibles (exemple captages et aires d'alimentation),
- grille de lecture de la compatibilité, commune à l'ensemble des services

Accélérer l'acquisition des connaissances et données locales nécessaires à la mise en application des dispositions du SDAGE dans les documents d'urbanisme (par exemple, zones humides, zones de mobilité des cours d'eau, zones à risque de ruissellement...).

Mieux identifier les complémentarités entre l'AESN et les services de l'État. Renforcer les liens entre l'Agence et les services de l'État qu'elle connaît le moins bien, en particulier ceux en charge des questions d'urbanisme au sein des DDT(M) et des DREAL/DRIEA.

R6 - Participer à l'effort de formation des agents des collectivités, de l'État et des bureaux d'études

Proposer, en lien avec le CNFPT pour les agents des collectivités locales, et les CVRH pour les agents de l'État (DDT(M) et DREAL), la participation de l'Agence aux sessions de formations existantes sur les thèmes de l'aménagement et de l'urbanisme. Cela permettrait à l'Agence d'y porter le discours relatif au SDAGE, et plus

largement à la politique de l'eau et à sa nécessaire intégration dans la planification et les projets d'urbanisme, et de présenter les ressources documentaires et méthodologiques disponibles (par exemple le guide).

Proposer de la même façon la participation de l'Agence à la formation des bureaux d'études qui accompagnent les collectivités, en partenariat avec les services de l'État et en lien avec les organismes correspondants (Ponts Formation Edition par exemple).

R7 - Activer les acteurs relais

Mobiliser les structures d'animation « Eau » (SAGE, contrats) : les inciter à effectuer une veille active, puis à suivre systématiquement et de façon privilégiée les SCOT et PLUi. Les animateurs concernés pourraient être formés dans ce but et leur effectif renforcé au besoin.

Renforcer le partenariat de l'Agence de l'Eau avec les acteurs privilégiés que sont les Agences d'urbanisme. Elles sont incontournables pour intégrer l'eau dans les documents d'urbanisme. Ces partenariats pourraient porter sur des échanges de données, des participations croisées à des travaux et études relatives à des territoires de projets en SCOT ou PLUi, des actions de sensibilisation et de formation d'un réseau d'élus et de techniciens sur le thème « eau et urbanisme ». L'Agence pourrait également devenir membre du Conseil d'Administration des plus volontaires d'entre elles, à l'image de celle de Caen.

Engager le même type de démarche avec les Etablissements Publics de l'État (EPA) en charge des Opérations d'Intérêt National à l'exemple des EPA d'Île de France par ailleurs très impliquées dans les contrats de développement territorial du Grand Paris.

Se rapprocher, pour les territoires orphelins des types de structures précédentes, des Agences régionales de l'environnement (dépendant du Conseil régional) si elles existent, voire dans certains cas des Conseils d'Architecture d'Urbanisme et d'Environnement (CAUE).

R8 - Optimiser l'accompagnement des collectivités par les directions territoriales de l'Agence

Identifier un ou plusieurs référents, a priori le chargé de politique territoriale, au sein des délégations territoriales, sur les questions eau et urbanisme, et au besoin le faire bénéficier d'une formation sur les questions d'urbanisme et leur lien avec l'eau.

Définir en commun avec les DREAL et DDT(M) les besoins d'accompagnement des collectivités du secteur et identifier les priorités ainsi que leur répartition entre l'Agence et l'État.

Faire accompagner par les directions territoriales les SCOT et PLUi des territoires jugés prioritaires et faire un retour d'expérience.

Aider financièrement et fortement la réalisation d'études diagnostic eau globales à l'échelle du bassin versant, notamment pour les SCOT et PLUi prioritaires volontaires, sur la base d'un cahier des charges établi conjointement par l'Agence et l'État.

Proposer un accompagnement simplifié pour les PLU voire pour les cartes communales non couverts par un SAGE, un SCOT ou une structure relais, par exemple en finançant la mise à disposition d'un prestataire/expert ou d'une cellule d'assistance technique urbanisme (sur le modèle des CATER/SATESE), éventuellement à monter en lien avec les Conseil généraux.

R9 - Produire et diffuser un nouveau guide pour les collectivités

Refondre le guide actuel (SCOT et PLU), pour qu'il parle directement aux acteurs de l'urbanisme et en priorité aux collectivités et prestataires qui les accompagnent, de façon plus opérationnelle.

Produire ce guide sous une double forme :

- d'abord un **document papier** « classique », accessible à tous,
- mais également une **version internet** pour en permettre la mise à jour périodique et l'enrichissement par des exemples concrets issus du terrain et pour en renforcer l'attractivité

Diffuser ce nouveau guide auprès des services de l'État et des collectivités.

Produire éventuellement une notice simplifiée spécifique pour les cartes communales et le cas échéant, la diffuser en lien avec les Conseils généraux.