

Petite Synthèse Fin Matinée

Suite aux différentes interventions de cette matinée, on peut rapidement mettre en avant un certain nombre de points

Si le cadre réglementaire notamment la hiérarchie des normes est indispensable à connaître, la difficulté réside dans **sa mise en œuvre adaptée au contexte local**. Ce cadre réglementaire prône par ailleurs l'intégration des enjeux de la gestion de l'eau dans les documents d'urbanisme au travers de différentes lois successives.

Et c'est bien l'objet des documents de planification présentés lors de cette matinée puisque leur premier rôle est de définir les enjeux liés à l'eau à l'échelle du territoire concerné, depuis le bassin hydrographique jusqu'au PLU, document opérationnel à la parcelle. Et on y retrouve systématiquement les 3 grands thèmes que sont

- l'eau potable (ressource en quantité et qualité) et l'assainissement,
- la protection – restauration des milieux aquatiques (en particulier les milieux humides et la TVB)
- les risques naturels (notamment les inondations par débordement et ruissellement)

Ainsi, au sommet de la hiérarchie des documents de planification, le SDAGE a pour objet à l'échelle du bassin hydrographique d'assurer une gestion cohérente et équilibrée de l'eau ... en quantité mais aussi en qualité !

Le SDAGE RMC 2022-2027 confirme bien les mesures déjà engagées mais en anticipant les futurs enjeux, notamment ceux évoquées tout au long de cette journée : développer les approches **intégrées et concertées** à l'échelle pertinente, renforcer et faciliter **la prise en compte** des objectifs de la politique de l'eau dans les projets et l'aménagement du territoire, **travailler en transversalité** ... Pour cela, plusieurs boîtes à outils importantes ont été évoquées par Franck ZOULALIAN.

Le SAGE schéma d'aménagement et de gestion des eaux (on l'évoquera cet après-midi) m'apparaît important ... C'est un **outil non obligatoire** qui relève d'une **initiative locale mais il se** décline à l'échelle d'une unité hydrographique cohérente pour l'eau (le bassin versant). Il vise à concilier la satisfaction et le développement des différents usages (eau potable, industrie, agriculture, ...) et la protection des milieux aquatiques, en tenant compte des spécificités d'un territoire. Son intérêt est d'être élaboré de façon concertée (la CLE) avec une bonne connaissance des enjeux de l'eau (petit et grand cycle) à l'échelle **de ce bassin versant**. C'est pour cette raison que la LEMA a prévu que les collectivités puissent proposer un SAGE même lorsqu'il n'est pas prévu par le SDAGE. On peut d'ailleurs se poser la question : **pourquoi ne pas généraliser cet outil ?** ...

Quant au Sraddet récemment créé par la loi Notre de 2015, il marque une évolution très importante ... celui de la **transversalité** des politiques publiques. En intégrant des schémas sectoriels thématiques, ce nouveau « super » schéma tend vers une planification régionale plus cohérente et stratégique. Mais c'est un exercice délicat : chacun d'entre nous, à son niveau se rend régulièrement compte de la difficulté de cette transversalité. Le guide présenté ce matin a le mérite de proposer concrètement la manière dont on peut intégrer les prescriptions de ce schéma dans les SCOT mais aussi de **les inscrire dans une approche transversale au travers de 7 thèmes**. Il reste que ces coupures nécessaires pour leur présentation montrent encore leurs limites : l'imperméabilisation des sols est bien dans le thème « **la transition énergétique et adaptation au changement climatique** » mais à juste titre, le guide renvoie aussi à d'autres thèmes comme « **le confortement des centralités et l'amélioration du cadre de vie** - prolonger la TVB dans les espaces urbains – îlot de chaleur » et « **la maîtrise de la consommation de**

l'espace ». Tout est lié !!! et ce n'est pas simple !

Autre document qui a évolué récemment : celui du SCOT, outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale. Rappelons qu'ils couvrent 95 % de la population et 86 % des communes. Depuis la loi Alur renforcée par les ordonnances du 17 juin 2020, le SCOT est chargé d'intégrer les documents de planification supérieurs (SDAGE, SAGE, SRCE, SRADDET). Il devient ainsi **le document pivot : on parle de SCoT intégrateur**, ce qui permet aux PLU/PLUi et cartes communales de ne se référer **juridiquement** qu'à ce texte et à lui seul !. Mais ce peut être un inconvénient si les acteurs locaux mobilisés pour ce PLU(i) se limitent à ce SCOT sans consulter ces documents supérieurs et leurs guides !!! C'est peut-être pour cette raison que la FNE indique dans son guide : *«les objectifs inscrits dans les SDAGE restent souvent méconnus.»*

Quant au PLU(i), on est vraiment dans l'opérationnel ... la présentation a montré que l'intégration des enjeux de l'eau et des milieux aquatiques peut présenter différentes formes.

A ce sujet, le PLU(i) comporte différents documents **obligatoires** mais tous ne sont **pas « opposables »** aux porteurs de projets. Malgré tout, ces documents non opposables (le Rapport de présentation, le PADD ...) restent importants (et même essentiels) dans le niveau et la qualité de prise en compte des enjeux de l'eau dans les documents opposables tels que le règlement et les OAP (Orientations d'aménagement et de programmation). Ils doivent en effet respecter les choix et les orientations retenus dans le rapport de présentation et le PADD!

Enfin, le rôle de conseil des experts des collectivités compétentes en milieux aquatiques **est essentielle** pour que soient intégrés la problématique de l'eau dans les SCOT et les PLU. Le Syndicat des Sorgues a montré que c'est même indispensable pour qu'il puisse exercer ses compétences et ses missions! D'ailleurs, c'est une recommandation d'un rapport de l'IGA (inspection générale de l'administration) et du CGEDD (Conseil général de l'environnement et du développement durable) en octobre 2019 : il faudrait **rendre obligatoire** la *« consultation des autorités gémapiennes dont le bassin versant est concerné par les documents d'urbanisme lors de leur réalisation ou de leur révision »* !

SYNTHÈSE JOURNÉE

Pour terminer cette journée très intéressante et très enrichissante, on peut dire que pour résoudre l'équation « **gestion de l'eau et des milieux aquatiques / et aménagement du territoire** », la législation et la réglementation se sont fortement enrichies ces dernières années, trop aux yeux de certains acteurs qui estiment que ces contraintes deviennent un frein ...

Mais ...il faut que leur utilisation soit analysée en termes de réponses pertinentes par rapport au problème local à résoudre.

En ce sens, l'approche présentée par le bureau BEGEAT est intéressante **avec l'exemple de la TVB** : on a d'une part, des prescriptions de construction pour ne pas faire obstacle au passage de la faune; et d'autre part, les OAP qui comportent surtout des préconisations ; l'OAP est devenu **le principal outil de projet** du PLU qui permet de rédiger des orientations sous forme d'objectifs et non pas de règles strictes. Ceci laisse de nombreuses possibilités pour l'intégration des enjeux concernant l'eau tout en affichant par exemple des objectifs portant sur la préservation ou la valorisation des zones humides ou prenant en compte les dispositions d'un PPRi : tout nouveau projet devra avoir « *un impact hydraulique positif ou nul* », et ne pas dépasser une « *certaine* » emprise au sol ; prescription de clôtures permettant la libre circulation des eaux ; , dépassements des hauteurs autorisées pour créer un étage habitable (refuge) ... Enfin, aspect intéressant, la collectivité peut aussi mettre en œuvre des **outils hors de la planification** mais qui y concourent en justifiant l'aménagement (la mémoire du risque inondation par exemple). En fait, les outils réglementaires ne sont qu'un volet nécessaire mais non suffisant de la planification.

A noter que l'agence de l'eau fait référence à un nouveau concept : A travers son appel à projet « eau et biodiversité » lancé début novembre, l'agence de l'eau RMC entend financer des projets de restauration de **la trame turquoise, jonction entre la trame verte et la trame bleue**.

Une autre difficulté à résoudre et souvent évoquée, celle de la compatibilité et la prise en compte des documents de niveau supérieur : le bassin hydrographique n'est pas à la même échelle que la Région, que le SCOT et le PLU (intercommunal ou non)

Comment passer d'un niveau à un autre en respectant cette hiérarchie des normes et en étant de plus en plus sur une échelle locale qui imposent des actions ? Ce n'est pas simple et c'est pour cette raison qu'à chacun de ces niveaux, des guides et boîtes à outils ont été élaborés pour répondre à cet objectif.

Par exemple, le SDAGE Rhône-Méditerranée 2016-2021 puis celui 2022-2027 a renforcé la place accordée à l'EBF. Plusieurs dispositions y font référence : définition, préservation et restauration des EBF, prise en compte dans la séquence ERC ... Et pour répondre à cet enjeu, l'Agence de l'Eau a publié en décembre 2016 un guide intitulé « **délimiter l'espace de bon fonctionnement des cours d'eau** ».

De même, la Région a rédigé un guide pour la mise en œuvre du Sradet dans les SCOT : lors de la présentation, on a abordé l'artificialisation des surfaces, en parallèle de la consommation d'espace ou la prise en compte des risques (**thème transversal**). Mais sa déclinaison dans le PADD, le DOO des SCOT et la méthode de calcul pour la compensation à l'imperméabilisation des sols renvoie lui-même à un autre guide technique, celui du SDAGE !!! **Autant dire que les guides ne manquent pas** ; même les préfets coordonnateurs de bassin ou les services de l'État publient des outils d'accompagnement : par exemple pour le Bassin de Normandie, une « *note de cadrage qui définit le contenu type des diagnostics de vulnérabilité dans les documents*

d'urbanisme adaptés aux différentes échelles de territoire».

Cependant , il faut avouer que malgré ces documents fort utiles, **le travail local reste évidemment à faire !!!** Ainsi, selon le Sraddet, le calcul de la surface à désimperméabiliser l'existant fait appel à des critères faisant référence au diagnostic approfondi des enjeux relatifs à l'imperméabilisation, à la transcription dans le PADD des enjeux « éviter, réduire, compenser », aux objectifs ambitieux en matière de coefficients de biotope....

Tout ceci confirme bien que le préalable à l'élaboration d'un document de planification reste **la construction d'un projet de territoire** exprimant des ambitions et une vision du territoire sur 10 à 15 ans ; celui-ci devra d'ailleurs être repris dans le PADD, document « clé de voûte » du PLU(i).

Ce projet repose sur un diagnostic et un état des lieux qui peut souvent nécessiter d'améliorer le niveau de connaissances et de prévoir des inventaires complémentaires. D'ailleurs, parmi les préconisations affichées des SDAGE, des Sraddet ou des SCOT, il est souvent demandé (à juste titre) une analyse de la situation et des besoins. Le recensement des données du territoire est d'ailleurs **une phase critique du diagnostic environnemental** car c'est à la lumière de données complètes, précises et avérées, que l'on peut atteindre une connaissance fine de son territoire sur de nombreuses thématiques. Ces données mobilisées se situent donc à la croisée de plusieurs champs d'investigation (géologie, hydrologie, biologie, écologie, topologie...). Cela peut par exemple se traduire par **une cartographie** visant à consolider la connaissance des secteurs humides et potentiellement humides de la région à destination des acteurs.

Le niveau de prise en compte de ces enjeux dépend aussi du niveau d'ambition et de sensibilité environnementale de la collectivité et en particulier des élus qui sont accompagnés dans l'élaboration de la démarche et dans la réalisation du document par leurs services techniques. Une première phase consiste donc à sensibiliser les élus et techniciens, en fonction des enjeux environnementaux du territoire et de leurs projets, pour les assister dans la définition de leurs priorités.

Mais plus globalement, réussir la prise en compte de ces enjeux sur le territoire repose sur l'implication de l'ensemble des acteurs locaux, qu'ils soient décideurs, gestionnaires ou usagers de l'espace. Ceci impose une concertation, voire une co-construction tout au long **d'une démarche partagée**.

Combien de projets d'aménagement ont été remis en cause ou bloqués suite à un diagnostic non partagé par les acteurs locaux !!!

Comme cela a été évoqué, **cette co-construction** impose :

- une mobilisation de tous les acteurs et renvoie à **la composition du comité de pilotage** regroupant l'ensemble des parties intéressées du territoire. A ce sujet, l'exemple du Syndicat de rivière des Sorgues est important car il a été associé même s'il ne fait pas partie des Personnes Publiques Associées ; il était indispensable qu'il le soit au titre de ses compétences et missions, notamment ses projets de restauration des espaces de bon fonctionnement du cours d'eau et de son expertise interne
- la co-construction impose aussi le **décloisonnement des services** pour assurer la transversalité et une approche intégrée (groupe de techniciens et d'experts) ;

Et il ne faut pas oublier cette question : quels sont les moyens humains mis à disposition ?

Un point important est souligné par le rapport réalisé fin 2019 par l'IGA *inspection*

générale de l'administration et le CGEDD conseil général de l'environnement et du développement durable et portant sur l'évaluation des conséquences de la mise en œuvre de la GEMAPI : il faut mobiliser des moyens d'animation et **conforter les expertises** en interne et en externe. Or, « *les profils hydraulicien/hydrologie/prévention des risques sont souvent absents des structures maîtres d'ouvrage locales, ce qui permettrait pourtant de faire le lien avec le risque inondation, l'urbanisme et l'aménagement du territoire* ». Plus globalement, le génie écologique fait appel à des compétences en plein développement ! Mais l'exemple de l'aménagement de la continuité écologique de l'Huveaune à Marseille montre que l'approche globale et intégrée (volets hydrauliques, écologiques, morphologique, et sociaux du site) est la plus efficace pour répondre à ce projet ambitieux et complexe.

Par ailleurs, pour assurer la co-construction, il est pertinent **de prendre le temps de former à la concertation et au « contenu technique »** (par exemple le fonctionnement d'un cours d'eau) les élus et les participants aux réunions de concertation. La consolidation d'une culture commune autour de l'eau et ses enjeux entre les acteurs de l'urbanisme et les acteurs de l'eau demande du temps. Comme le souligne Laurent RHODET, du Syndicat des Sorgues, c'est « *Une collaboration qui s'affine au fil des révisions* » **mais aussi** « *Un travail de fond à faire et à refaire à chaque changement d'interlocuteur* ».

Mais une autre question se pose pour tout projet : **qui pilote et est responsable du processus à engager ?**

Là encore il n'y a pas de réponse toute faite car l'histoire et la situation locale sont à prendre en compte. Malgré tout, il y a des tendances qui se dessinent notamment au travers des instructions ministérielles. De plus, un binôme politique (élu référent) et technique (chef de projet) est indispensable et déterminant pour la réussite du projet. Une Gestion en mode projet est une nécessité pour les plus importants !!! Pas de hiérarchie / lettres de mission de la DG et du Président ou Maire

Par exemple pour le PTGE ... on peut se référer à l'instruction du gouvernement du 7 mai 2019 : en cohérence avec les objectifs du SAGE, la CLE est l'instance politique permettant d'élaborer le projet et d'en suivre la mise en œuvre, notamment la coordination des actions entre plusieurs collectivités. La collectivité « pilote » qui préside cette CLE (lorsqu'elle existe) peut assurer le portage du PTGE. A défaut de CLE, ce peut être aussi le président d'un EPTB ou celui d'un EPAGE ou d'un syndicat reconnu par ses compétences dans le cycle de l'eau.

Pour un PLU(i), c'est le service urbanisme (ou aménagement) qui organise de fait la démarche. Dans ce cas, tous les services doivent être mobilisés et apporter leur contribution. Cas du conseil des experts en GEMA.

Mais au delà, je pense qu'il est important que les experts en gestion de l'eau et des MA n'interviennent pas seulement « à la demande » du service aménagement mais qu'ils prennent aussi l'initiative ! Ce fut le cas pour le Syndicat des Sorgues qui a délibéré pour qu'il soit associé au Scot et aux PLU. L'exemple du Grand Lyon est aussi intéressant à ce titre : le service eaux pluviales s'était engagé dans un inventaire sur les techniques alternatives développées depuis 20 ans et une modélisation d'une pluie centennale pour la révision de son zonage. Le service eaux pluviales a alors décidé de faire partager toutes ces informations (inventaire du patrimoine et modélisation des pluies) **avec tous les services**. De là est né **le projet transversal « ville perméable »**. Cela a permis (entre autre) de recenser les techniques possibles et celles déjà expérimentées, travailler sur des

projets réels avec tous les services, proposer des formations, proposer des guides par type d'espaces publics : voirie, parking, vélo, places... Un des axes concernait bien entendu la limitation des ruissellements.

Une initiative similaire, celle de partager avec tous les services un inventaire des milieux aquatiques et des SFN mises en œuvre participerait efficacement au développement **d'une approche intégrée et d'une culture commune !**

Par ailleurs, pour mettre en œuvre des objectifs inscrits dans les documents de planification, il a été souligné l'importance et la nécessité de **mettre en place une politique foncière**. Si la propriété foncière est la meilleure garantie pour en disposer pleinement, pérenniser les actions et maîtriser les pratiques, chacun s'accorde sur la difficulté d'acquérir un bien, d'autant plus les mouvements fonciers sont lents (sauf en cas d'ENS avec le droit de préemption comme évoqué par Jérôme Richard du PNR du Luberon). Des pratiques de conventionnement avec la Safer permettent de fiabiliser et accélérer la démarche mais d'autres dispositifs peuvent être mobilisés. C'est d'ailleurs pour cette raison que le législateur a instauré une nouvelle servitude lors de la loi Maptam, servitude se substituant à l'expropriation jugée trop longue. De même, nous l'avons vu avec Julie Barbin du CNE, les outils contractuels comme les « **Obligations Réelles Environnementales** » (nouvel outil créé par la loi du 8 août 2016 - la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages) présentent aussi l'avantage de prescrire des usages attachés au foncier sans passer par la confiscation de cette propriété, ce qui est plus souple, plus rapide (quelques mois) tout en étant « aussi » efficace ... si certaines précautions sont prises, notamment de s'appuyer sur un vrai projet !

Enfin, je l'ai évoqué mais il faut le rappeler. S'il faut conforter les expertises en interne et en externe, c'est aussi pour acculturer les élus sur ces problématiques de gestion de l'eau et des MA en lien avec l'aménagement du territoire. Les services participent à cette acculturation. Les nouvelles équipes élues récemment montrent une sensibilité plus importante à ces sujets et j'ai constaté (dans mon ancienne collectivité) que le premier vice-président n'était plus affecté à l'économie mais que c'était une vice-présidente affectée à la transition écologique ! Un signe encourageant pour l'avenir !

Je vous signale également que jeudi 19 novembre, l'Ademe a présenté son « **parcours élus** » destiné à accompagner les maires, présidents d'intercommunalité et leurs équipes dans la mise en œuvre de leurs politiques environnementales. En même temps, l'association Amorce vient de **publier trois guides** à l'attention des élus locaux afin de « développer la transition écologique des services publics des déchets, de l'énergie **et de l'eau** ».

Et je finirai sur un célèbre proverbe africain :

Tout seul, on va plus vite, ensemble, on va plus loin !!!...