RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Prise en compte de l'eau dans les documents d'urbanisme et de planification territoriale (SRADDET, SCoT, PLU et PLUi)

Dernière révision : 22/01/2025

Mots clé : documents d'urbanisme et de planification territoriale, SRADDET, SCoT, PLU(i), plan local d'urbanisme (intercommunal), ressource en eau, sobriété, assainissement, gestion des eaux pluviales, inondation, trame bleue, zone humide, eaux superficielles et souterraines.

Contexte

Les documents d'urbanisme et de planification territoriale, aux différentes échelles (régionale, intercommunale et communale) sont un outil clé du développement durable et de la résilience des territoires[1]. Leur défi est de faire les bons choix de développement et d'aménagement dès aujourd'hui pour préserver et gérer durablement la ressource en eau, la biodiversité, les milieux naturels terrestres et aquatiques et garantir la qualité de vie et la santé des populations. Dans le contexte du changement climatique, il est encore plus nécessaire que les politiques de l'eau et de prévention des risques d'inondation soient résolument en cohérence avec les politiques d'aménagement du territoire. Elles doivent porter une vision commune des enjeux auxquels elles sont confrontées.

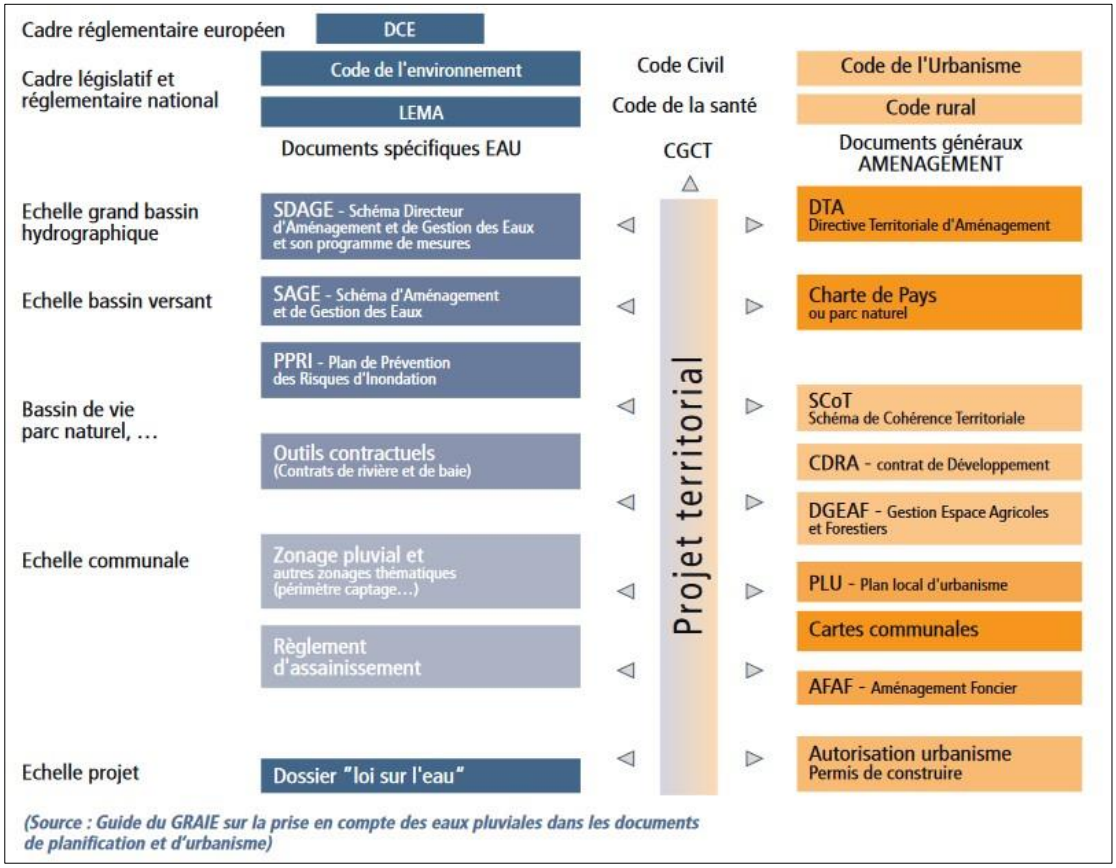
Ces documents et leurs évolutions (révision, modification) font régulièrement l'objet d'une évaluation environnementale, soit de manière systématique, soit après un examen au cas par cas.

L'évaluation environnementale n'est pas une évaluation *a posteriori* des impacts une fois le document établi, mais un processus itératif, intégré à l'élaboration du document qui permet de l'ajuster tout au long de son élaboration et de garder mémoire de ces ajustements afin d'en rendre compte aux personnes publiques associées et au public.

L'analyse doit également s'attacher à analyser la cohérence (dans un rapport de prise en compte ou de compatibilité selon les cas) du document d'urbanisme ou de planification territoriale avec les dispositions des autres schémas, plans et programmes, notamment ceux spécifiques à l'eau (en bleu dans le schéma ci-après donné à titre informatif) et à l'aménagement (en orange). Le fait que l'autorité compétente en matière de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) soit l'Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) a pour but de faciliter la cohérence entre protection contre les inondations et politique d'aménagement et urbanisme traduite dans le PLUi[2].

[1] Depuis la loi SRU (2000), les documents d'urbanisme sont étroitement liés à la notion de projet.

[2] La fiche ne traite pas du risque retrait/gonflement des argiles



Les points d'attention de l'autorité environnementale

Les documents d'urbanisme et de planification territoriale de rangs supérieurs (schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires – SRADDET – et schémas de cohérence territoriale – SCoT) doivent décliner à leur échelle l'objectif de préservation de la ressource en eau, sa qualité et la qualité des écosystèmes aquatiques en application de l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, en compatibilité notamment avec les objectifs des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). En règle générale, L'enjeu de l'eau n'est pas toujours directement traduit dans les zonages et règlements des documents d'urbanisme. En revanche, l'objet central de leur évaluation environnementale devrait être de recenser les besoins et les ressources en eau du territoire qu'ils couvrent et les principaux enjeux en termes de qualité des milieux aquatiques, ainsi que les conséquences des choix d'aménagement envisagés : urbanisation (logement, activités, infrastructures), artificialisation, gestion des milieux naturels, etc. afin de les éviter et de les réduire avec une vision de l'ensemble du territoire, et pas seulement projet par projet.

Le SRADDET a notamment un rôle de coordination des acteurs (GEMAPI par exemple) et des planifications (inter-SCoT) à l'échelle des bassins versants et peut constituer le cadre intégrateur privilégié des éléments de connaissance et de suivi des grands enjeux liés à l'eau et ses milieux (état de la ressource, inondation, trame bleue, etc.). Le SRADDET peut, voire doit préciser les modalités de mise en œuvre du ou des SDAGE pertinents, au travers d'objectifs et de règles, en particulier en matière d'aménagement, d'urbanisme et de vision des ressources et enjeux sur les territoires.

Pour les départements et régions d'outre-mer, les schémas d'aménagement régional – SAR – doivent comporter des dispositions spécifiques à la problématique de l'eau. À partir de l'état des lieux du Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), le SAR doit faire de la ressource en eau un élément d'analyse de la capacité d'accueil des territoires et enfin orienter les choix en matière d'aménagement afin qu'ils soient en adéquation avec l'état de cette ressource.

En particulier, le SAR devra :

- privilégier les futurs secteurs d'urbanisation à proximité ou au sein des secteurs déjà desservis par l'assainissement collectif ;
- inciter dans les opérations d'aménagement à la mise en place d'une gestion alternative des eaux pluviales (en favorisant quand cela est possible son infiltration) et à réduire la surface imperméabilisée;
- préserver et restaurer les espaces naturels (continuités écologiques, zones humides) et préserver les périmètres de captage d'eau potable de l'urbanisation.

Une vigilance particulière est portée à la démonstration de la pleine compatibilité, (ou le cas échéant de la prise en compte ou de la prise en considération) des SCoT avec la planification de l'eau et des risques d'inondation (SDAGE, SAGE, plan de gestion du risque d'inondation (PGRI), plan de prévention du risque d'inondation (PPRi), ou Porter à Connaissance le cas échéant, programme d'actions de prévention des inondations (PAPI), etc.). Les choix de développement urbain qu'ils envisagent devraient être justifiés au regard notamment des enjeux de préservation et de disponibilité de la ressource en eau, y compris à moyen et long termes sur la base d'informations permettant d'identifier les conséquences du changement climatique et l'augmentation des besoins en eau, y compris sans développement urbain. Il est attendu du document d'objectifs et d'orientations des SCoT des prescriptions (et non pas uniquement des préconisations et recommandations) venant définir des principes de préservation, protection de la ressource en eau qui pourront être déclinés sous forme de règlement dans les documents d'urbanismes locaux, notamment sur les cours d'eau (zones tampons), les captages d'eau potable, les zones humides, les capacités d'infiltration des sols, etc. Ces prescriptions sont nécessaires afin de clarifier le cadre applicable au territoire. Cette clarification, comme une séquence ERC prise en charge, à chaque fois que possible, au stade de la planification, sont de nature à simplifier l'implantations des projets à venir.

Le SCoT comme le PLU(i) sont appelés à veiller à la préservation de la ressource en eau en assurant un équilibre durable entre besoins et ressources en eau disponibles, dans le respect de la hiérarchie des usages, et en s'assurant de la bonne fonctionnalité des écosystèmes aquatiques du territoire, à promouvoir toute démarche favorisant la sobriété d'usage (restriction de certains usages...) ainsi que les alternatives à l'usage de l'eau potable (utilisation des eaux pluviales), et à imposer pour tout nouveau projet d'aménagement une évaluation de ses besoins de consommation d'eau potable et de traitement des eaux usées, ainsi que les mesures nécessaires pour y répondre selon ce même principe de sobriété. La disponibilité de la ressource et la capacité à traiter les eaux usées sont un des éléments fondamentaux pour justifier le scenario retenu.

Les documents d'urbanisme doivent aussi intégrer la problématique de l'assainissement, de la gestion des eaux pluviales, en particulier en cas de pluies exceptionnelles, dans leurs déterminants.

Lors de l'examen des projets de documents d'urbanisme et de planification et de leur évaluation environnementale, l'autorité environnementale est attentive à :

- la présentation et la prise en compte, par une démarche d'évitement et de réduction dans un premier temps, puis de compensation adaptée, des caractéristiques du territoire et de ses secteurs sensibles (réseau hydrographique et nappes d'eau souterraines, trames vertes et bleues, zones humides en application stricte de leur définition, sensibilité des eaux littorales le cas échéant, zones de captage d'eau potable, nappes stratégiques pour le futur, etc.). En cas de présence présumée de zones humides dans les secteurs ouverts à l'urbanisation, un inventaire complet est attendu dès le stade d'élaboration ou d'évolution (modification, révision) du document. S'il n'est pas possible d'éviter totalement l'urbanisation de zones humides, ce qui doit être recherché en premier lieu, des zones de renaturation, permettant de compenser les impacts par les projets, peuvent utilement être définies.
- il convient de s'assurer de la traduction de ces mesures dans les documents opposables, notamment dans le zonage, le règlement et les orientations d'aménagement et de programmation des PLU(i), dans lesquels des principes de gestion alternative des eaux pluviales (régulation et infiltration à la parcelle), de neutralité ou, à défaut, de stricte compensation hydraulique, des plafonds d'imperméabilisation des sols, des objectifs de récupération de l'eau de pluie, etc. peuvent être inscrits pour assurer leur bonne application et leur efficacité. Pour les documents de rang supérieur, il convient de prévoir des dispositions ou orientations

suffisamment précises et contraignantes pour en garantir et faciliter la déclinaison dans les documents locaux ;

- l'évaluation quantifiée de l'impact du projet d'accueil de populations et d'activités (estimé en nombre d'équivalent-habitants supplémentaires), y compris les variations saisonnières dans les territoires touristiques, sur les besoins en eau potable et en traitement des eaux usées, afin de démontrer que le territoire sera en capacité de répondre à ces besoins, compte tenu du niveau de pression sur la ressource, de l'état quantitatif des masses d'eau et des quantités prélevées, en prenant en compte le changement climatique en situation « sans le plan » puis en situation projetée « avec le plan », ainsi que de la qualité des milieux récepteurs des eaux traitées. La compatibilité du scénario démographique retenu et des choix de développement urbain retenus avec la disponibilité de la ressource doit être justifiée[3] ;
- une évaluation des secteurs concernés par le risque inondation (incluant débordement de cours d'eau, remontées de nappe, submersion marine, ruissellement, problématique d'évacuation des eaux pluviales, niveau de protection assuré par le système d'endiguement et risque de rupture des ouvrages de protection), en analysant les aggravations possibles de ces phénomènes en lien avec les perspectives de changement climatique, et en présentant des cartographies lisibles pour le public, s'appuyant en particulier sur les cartographies disponibles (PPRi notamment ou Porter à connaissance) ;
- la présentation de l'assainissement du territoire qui doit notamment intégrer, pour les PLU(i), une présentation du zonage d'assainissement réglementaire, une analyse des problématiques en termes d'assainissement autonome (capacité des secteurs concernés, taux de conformité, etc), une analyse des possibilités de rejets d'eaux usées des activités non domestiques en place ou qui pourraient s'installer dans les secteurs dédiés à cet effet et une présentation des secteurs desservis par des systèmes d'assainissement collectifs, associés à l'état et aux capacités résiduelles de ces systèmes, un historique des non conformités récentes ou rémanentes et, le cas échéant, du plan d'action de leur résolution ;
- la prise en compte des aires d'alimentation des captages d'eau potable, ces dernières pouvant être concernées par des constructions (entraînant une réduction des surfaces d'infiltration) et des pollutions diffuses. Il convient de préciser la manière dont les dispositions du document d'urbanisme sont de nature à préserver la ressource captée.
- pour les territoires ultramarins qui subissent régulièrement des épisodes pluvieux extrêmes et dont la géographie conduit à des temps de concentration très courts dans les bassins versants, la réalisation de zonage pluvial tel que le prévoit l'article L.2224-10 du code général des collectivités territoriales, est un préalable indispensable pour définir les orientations politiques dans le PLU en matière de maîtrise de l'imperméabilisation des sols et de gestion des eaux pluviales et de ruissellement. Ces points sont fondamentaux pour préserver les lagons (exutoire final des écoulements pluviaux) ; conformément au plan « biodiversité » adopté en 2018 qui fixait un objectif de protection de 100 % des récifs coralliens français d'ici 2025 ;
- la définition des zones préférentielles pour la renaturation par la transformation de sols artificialisés en sols non artificialisés, en application du décret du 27 décembre 2022 ;
- les modalités de suivi sur la thématique de l'eau avec, comme pour les autres thématiques, des indicateurs pertinents, mesurables, évalués à l'état initial, avec indication de la source des données, la périodicité du suivi, les objectifs à atteindre et leur trajectoire, les mesures correctives à mettre en œuvre en cas de dérive au regard des objectifs, et les modalités de leur mise à disposition pour le public.

L'autorité environnementale note des difficultés récurrentes :

- des documents d'urbanisme ou de planification territoriale qui présentent des faiblesses fréquentes sur la justification des choix d'urbanisation au regard de l'état quantitatif et qualitatif de la ressource et des enjeux environnementaux mis en évidence,
- une prise en compte souvent insuffisante des besoins liés à l'activité touristique (eau potable et assainissement) ;

[3] L'article R. 111-2 du code de l'urbanisme permet d'ores et déjà de refuser des permis de construire en cas d'insuffisance de la ressource ou des capacités d'assainissement : l'ouverture à l'urbanisation de certains espaces naturels ou agricoles pourrait dès lors être caduque.

- une prise en compte des effets du changement climatique fréquemment absente, ou alors trop peu approfondie, conduisant à une vision à moyen ou long terme sur l'aménagement du territoire moins durable et moins résilient. La trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC) désormais validée devrait être systématiquement prise en compte, dans une démarche d'approfondissement itératif des connaissances et de la prise en compte des impacts. Le portail DRIAS-Eau fournit aussi des projections utiles ;
- des démarches de diagnostic du réseau d'assainissement collectif, de schéma d'assainissement ou de zonage d'assainissement parfois anciennes ou en décalage avec le projet d'élaboration du PLU(i) ;
- une absence d'évaluation du risque de pollution des nappes, en particulier lorsqu'il s'agit de nappes sensibles (karsts) ou utilisées pour l'eau potable, du fait du développement de l'assainissement, qu'il soit collectif ou non collectif ;
- en l'absence de zonage d'assainissement des eaux pluviales, des dispositions sur l'infiltration des eaux pluviales pouvant négliger les points de vigilance (qualité des eaux souterraines, sites et sols pollués…) ;
- une faible prise en compte des zones humides alors que la planification est le moment où l'évitement doit être privilégié, ce qui facilite également la réalisation ultérieure des projets. Cela suppose que les études soient menées dans le cadre du document d'urbanisme et non renvoyées aux projets d'aménagement ;
- une gestion des eaux pluviales qui occulte les enjeux associés à la préservation des masses d'eau et de la biodiversité ;
- une insuffisance manifeste des mesures ERC : préservation des trames bleues, des milieux humides, de leurs modalités d'alimentation, restauration des cours d'eau busés, etc.

Liens vers d'autres fiches :

- L'eau dans les dossiers soumis à évaluation environnementale
- Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) et la ressource locale en eau
- La prise en compte des zones humides dans les documents d'urbanisme et les projets
- Le raccordement des rejets d'activités non domestiques (industries, établissements hospitaliers…) aux réseaux publics d'assainissement
- Zonages d'assainissement (eaux usées, eaux pluviales)
- Infiltration des eaux pluviales
- Lutte contre les incendies d'équipements et aménagements - Besoins en eau et gestion des eaux post-évènement
- L'eau dans les stations touristiques de montagne
- Réutilisation des eaux usées traitées
- Systèmes d'assainissement et stations de traitement des eaux usées urbaines
- Les microplastiques dans l'eau : une pollution en croissance mais aux enjeux encore insuffisamment pris en compte

Pour aller plus loin :

Guide de l'évaluation environnementale des documents d'urbanisme – Novembre 2019

Guides sur l'eau et l'urbanisme sur le site Gest'eau

Eau et urbanisme en Rhône-Méditerranée : Assurer la compatibilité des documents d'urbanisme avec le SDAGE et le PGRI – décembre 2019

L'eau dans les documents d'urbanisme : une stratégie gagnante face au changement climatique – Agence de l'eau Seine-Normandie, octobre 2023 (webinaire)

Guide Eau & Urbanisme de l'Agence de l'eau Adour-Garonne 2019 : volume 1 et volume 2