

COMMENT INTÉGRER LES ZONES HUMIDES DANS LES DOCUMENTS D'URBANISME ?



En effet, elles assurent trois fonctions environnementales principales : hydrologique (régulation des inondations et des sécheresses), de filtrage (amélioration de la qualité de

En Alsace, 195 000 ha de zones humides sont recensées, soit près du quart de

Face à ce constat, c'est autour de cette problématique complexe que se sont réunis les partenaires de l'ADEUS pour partager leurs interrogations et leurs solutions pour une meilleure prise en compte des zones humides dans les documents d'urbanisme.

Au préalable, une connaissance nécessaire

Pour appréhender les zones humides (ZH) dans un document d'urbanisme, il faut avant tout en connaître la localisation et les caractéristiques sur le territoire d'étude.

En Alsace, aucune cartographie exhaustive des ZH n'est disponible, mais il existe une liste d'inventaires sur laquelle il est possible de s'appuyer dans le cadre de l'élaboration d'un document d'urbanisme :

- inventaire des zones humides remarquables (ZHR) réalisé par le CG67 ;
- inventaire d'alerte des zones à dominante humide (ZDH) réalisé par le partenariat CIGAL et basé sur de l'analyse de photographies aériennes. Des cartes par SCoT sont disponibles au 1/10 000^{ème} ;

- inventaires réalisés dans le cadre de certains SAGE.

Si de l'avis général ces inventaires permettent d'établir les diagnostics des SCoT, ils peuvent s'avérer trop imprécis à l'échelle du PLU. Dans ce cas, les enjeux doivent être préalablement évalués et le document d'urbanisme peut alors représenter une opportunité d'amélioration des connaissances globales ou spécifiques aux secteurs d'urbanisation envisagés. Néanmoins, le coût supplémentaire engendré par cette ingénierie ne place pas les territoires sur un pied d'égalité.

Qu'est ce qu'une zone humide (ZH)?

- Loi sur l'eau 2006 - L211-1 du Code de l'environnement : « Les ZH sont des terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire ; la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année » ;
- Arrêté ministériel du 24 juin 2008 révisé le 1^{er} octobre 2009, qui définit une ZH à condition de un ou deux critères : critère pédologique (type de sol) et/ou critère végétation.

EXEMPLE

LE SCOT DES RIVES DU RHÔNE, INITIATEUR D'UN RÉSEAU DE VEILLE ÉCOLOGIQUE

Dans le cadre de son élaboration, le SCoT des Rives du Rhône a construit un partenariat avec les acteurs de l'écologie (associations naturalistes, PNR...) afin d'améliorer les connaissances sur son territoire et de travailler en concertation avec les élus sur les questions écologiques. Le Réseau de veille écologique était né. Dans ce cadre et en phase de suivi du SCoT, un inventaire des zones humides ponctuelles a été lancé en 2013.

Le but recherché était de pallier la méconnaissance de ces milieux dans le SCoT approuvé. Il s'agissait de réaliser un état zéro harmonisé de la connaissance

de ces milieux et de la biodiversité qu'ils abritent. Des populations d'amphibiens et des corridors humides ont ainsi été mis en évidence sur le territoire.

Suite à cette étude, le SCoT des Rives du Rhône espère pouvoir intégrer ces éléments au moment de la révision de son document, pour aboutir à la préservation des zones humides inventoriées et pour les intégrer aux documents d'urbanisme locaux au travers du SCoT.

Cet inventaire permettra aussi de mieux caractériser les continuités écologiques inscrite en tant que « continuité humide ».



Source : Entretien avec Cédric Lejeune, directeur du Syndicat mixte du SCoT Rives du Rhône, septembre 2014

Pendant l'élaboration, la réflexion sur la séquence « Éviter-Réduire-Compenser »

Avec la mise en place de la Directive cadre sur l'eau et de la Directive habitat-faune-flore, le législateur a introduit trois notions inscrites dans le Code de l'environnement : la séquence « Éviter-Réduire-Compenser » (ERC). Celle-ci s'applique notamment aux documents d'urbanisme ou aux projets d'urbanisation sur la thématique zone humide et sous-tend l'ensemble des questionnements des partenaires de l'ADEUS à leur sujet.

La mise en place de cette séquence signifie que la planification, tout comme la conception d'un projet urbain doit s'attacher en premier lieu à « éviter » tout impact sur les ZH.

Quand ils ne peuvent être pleinement évités, la « réduction » consiste à admettre le parti d'aménagement/le projet, mais à en minimiser l'impact au maximum (interdiction des remblais dans un PLU...). La « compensation » intervient en dernier

lieu, si les mesures précédentes ne sont pas suffisantes. Cette dernière prend note d'une perte quantitative et/ou qualitative de ZH dans le cadre du parti d'aménagement/du projet et définit des compensations physiques (achat de foncier...) et écologiques (restauration du milieu) sur d'autres ZH localisées au plus proche des ZH détruites.

Pour l'ensemble des partenaires de l'ADEUS, l'évitement et la réduction sont

la priorité du document d'urbanisme. Affichant une vision globale du territoire et construisant une stratégie durable de développement du territoire, il permet une compréhension des enjeux des zones humides sur le territoire et est le garant d'un équilibre entre développement et préservation.

Pour intégrer la préservation des ZH, il est possible d'envisager des mesures via les outils qu'offre le document d'urbanisme :

- orientations dans le DOO du SCoT ;
- inconstructibilité dans le règlement graphique du PLU ;

- interdiction des remblais dans le règlement écrit du PLU ;
- identification d'une ZH dans une OAP du PLU...

En Alsace, les SCoT sont des documents récents qui intègrent les connaissances sur les ZH mis à leur disposition et qui définissent des orientations sur le sujet dans leur DOG/DOO. Aujourd'hui, le pas à franchir réside dans la mise à jour des nombreux POS et PLU sur cette thématique. Depuis 2010-2011, la DDT67 constate d'ailleurs de nombreux progrès dans la prise en compte des ZH dans les documents d'urbanisme entrant en vigueur.

EXEMPLE

LE PLU DE HAGUENAU, UNE RÉFLEXION SUR L'ÉVITEMENT ET DE LA RÉDUCTION

Dans le cadre de l'élaboration de son PLU, la ville de Haguenau a réalisé de nombreux inventaires écologiques pour, au delà de la préservation du périmètre des zones humides, intégrer la présence de la faune et de la flore présentes dans ces milieux. Couplée à une étude de caractérisation des ZH commanditée par la DREAL, le diagnostic a permis la construction d'une compréhension des enjeux globaux des ZH sur le territoire, tant en fonctionnement écologique qu'hydraulique.

Ensuite, les pièces réglementaires du PLU ont pu définir des mesures d'évitement et de réduction des incidences sur le réseau de ZH du territoire :

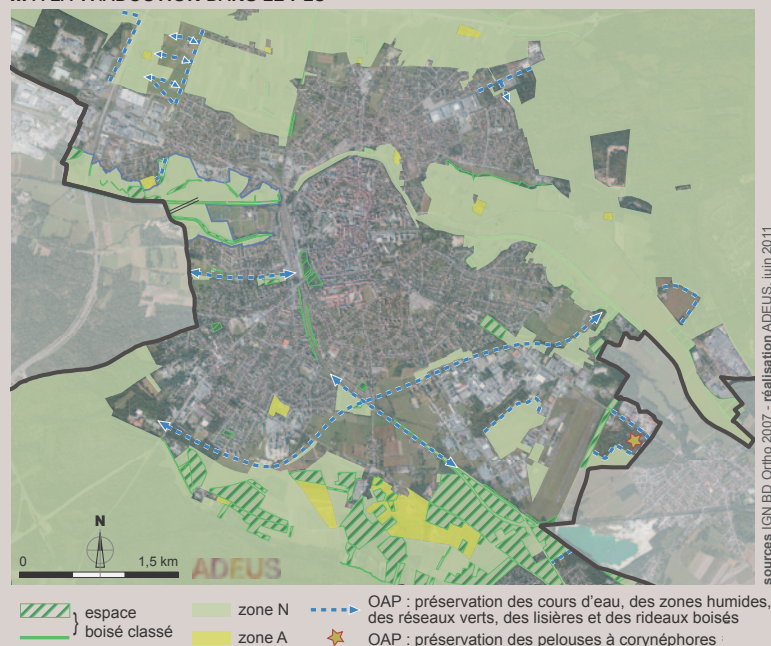
- près de 90 % des ZH en zonage N et A ;
- près de 4 % des ZH préservées dans la trame hydraulique des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) dans les secteurs constructibles ;
- article 1 du règlement assurant la transparence hydraulique des constructions ;
- article 2 du règlement pour ne pas porter atteinte aux objectifs de préservation des sites Natura 2000 pour tous les secteurs situés à proximité ;
- article 4 et 13 du règlement pour faciliter et assurer la gestion alternative des eaux pluviales et limiter l'imperméabilisation des sols.

Chaque OAP de secteur est venue préciser à l'échelle du projet les grands principes fixés à l'échelle communale.

DU DIAGNOSTIC...



... À LA TRADUCTION DANS LE PLU



In fine, des conséquences à la hauteur de l'anticipation

L'évitement et la réduction dans le document d'urbanisme sont incontournables pour éviter l'enclenchement de la démarche des mesures compensatoires, qui est longue, complexe et coûteuse pour les porteurs de projets. Néanmoins, elle n'est pas toujours évitable. Ainsi, les partenaires de l'ADEUS ont besoin de visibilité sur les procédures en aval pour apporter des éclairages aux élus sur la faisabilité des futurs projets d'urbanisation.

A l'échelle du projet d'urbanisation impliquant un « dossier d'incidences loi sur l'eau » qui constate une destruction de ZH, les services instructeurs évaluent l'intérêt de la ZH détruite et la qualité des mesures compensatoires proposées par le porteur de projet (type de renaturation, durée de la gestion...). Ce croisement permet de fixer un coefficient compensatoire, allant de 1 à 5. Il peut exceptionnellement être inférieur à 1 si la ZH détruite est très dégradée (champ de maïs par exemple) et que les mesures compensatoires prévoient la recréation d'une nouvelle ZH. En complément, la priorité est toujours donnée à la localisation de ces mesures dans le même bassin versant.

Ce cadrage a des incidences non négligeables sur la temporalité et le coût de sortie d'un projet, et doit être intégré le plus en amont possible dans la réflexion de l'aménageur.

S'il est complexe de concrétiser les mesures compensatoires à l'échelle du SCoT, le PLU peut plus aisément définir des clefs de lecture pour les anticiper. Il a été évoqué la possibilité :

- de cibler des terrains pour les futures compensations dans le PLU, à condition que cela soit sur des terrains communaux ;
- d'intégrer les ZH dans les périmètres de projets et cibler des principes de préservation et restauration dans les OAP ;
- d'utiliser des outils de type emplacement réservé pour privilégier l'acquisition par la commune.

Il a été partagé la plus-value d'une réflexion et d'une stratégie globale des mesures compensatoires à construire à l'échelle du territoire du document d'urbanisme et

non projet par projet. Dans ce cadre, le PLU pourrait avoir un rôle d'information et d'alerte en identifiant :

- les secteurs urbanisables où la présence de ZH est confirmée et où des compensations sont à envisager ;
- les potentialités de compensation en ciblant des ZH dégradées connues sur le territoire et celles dont l'intérêt de restauration est fort (à proximité de la TVB par exemple).

Les partenaires constatent le manque d'un acteur fédérateur sur ces questions. Il pourrait faire le lien planification-projet d'urbanisation sur la thématique des ZH (préservation, mesures compensatoires...), construire une stratégie à l'échelle du grand territoire sur la question des compensations et conseiller élus et pétitionnaires sur l'intégration des ZH dans l'aménagement du territoire. Aussi, comment se diriger vers la construction d'un Observatoire des zones humides ?

EXEMPLE CHAMBERY MÉTROPOLE : UNE STRATÉGIE POUR LES MESURES COMPENSATOIRES

Après avoir réalisé un inventaire des zones humides sur son territoire, Chambéry Métropole a lancé un plan d'action partenarial pour assurer la préservation des 115 ZH identifiées. Le plan prévoit 4 engagements, dont celui d'inscrire les 115 ZH dans les documents d'urbanisme et d'engager la restauration des ZH dégradées.

A terme aussi, la révision des PLU et POS devra aboutir au minimum à la préservation de 95 % des ZH (90 % de ces dernières étant déjà protégées dans les POS et PLU actuels).

L'engagement partenarial (Etat, CG, Agence de l'eau, Conservatoire des espaces naturels...) permet également la constitution d'un Comité technique mis à disposition des pétitionnaires publics et privés pour évaluer les faisabilités des projets d'urbanisation et le montant des mesures compensatoires éventuelles.

Enfin, en s'engageant dans ce plan, Chambéry Métropole devient aussi maître d'ouvrage de la gestion de 28 ZH prioritaires. Elles sont situées pour 75 % sur des parcelles privées, mais une déclaration d'intérêt général autorise la collectivité à y réaliser des études et travaux. En complément, une animation foncière est menée pour aboutir à la signature de convention d'usage avec chaque propriétaire. Une fois ces étapes franchies, la collectivité est en mesure de réaliser des travaux au titre des mesures compensatoires.

C'est le point le plus innovant du plan, qui propose que le pétitionnaire paie la mesure compensatoire à l'EPCI à partir d'une convention financière. Cela apporte une garantie de réalisation et de cohérence à l'échelle du territoire. Cette proposition ne déresponsabilise pas le pétitionnaire, puisque ce dernier doit faire les démarches nécessaires avec l'assistance du comité technique et payer la mesure compensatoire.

Le plan permet ainsi une réflexion non plus à l'échelle du projet d'urbanisation, mais à celle de l'intercommunalité.



Source : Plan d'action en faveur des zones humides de Chambéry Métropole, accord cadre, 2012



L'Agence
de Développement
et d'Urbanisme
de l'Agglomération
Strasbourgeoise

Directrice de publication : **Anne Pons, Directrice générale de l'ADEUS**
Équipe projet : **Anaïs Gsell-Epailly (chef de projet), Maryline Roussette**
Photos : **Jean Isenmann, Anaïs Gsell-Epailly**
Mise en page : **Jean Isenmann**
© ADEUS - Novembre 2014

Notes et actualités de l'urbanisme sont consultables sur le site de l'ADEUS www.adeus.org