

Dire de l'État dans le département des Alpes-Maritimes
relatif à la prise en compte de la disponibilité de la ressource en eau
dans les documents d'urbanisme

Contexte

Les prélèvements en eau dans les Alpes-Maritimes s'élèvent à environ 180 millions de m³ d'eau par an, et sont destinés à 90 % à l'alimentation en eau potable des populations, ainsi qu'à certains usagers économiques comme les sociétés golfiques (environ 1 Mm³/an), les domaines skiables (environ 1 Mm³/an), ou l'agriculture (environ 2,8 Mm³/an, soit un peu moins de 1,5 % des prélèvements). Le département est quasiment autonome pour son alimentation en eau, la majorité des prélèvements étant réalisés dans le département.

Les Alpes-Maritimes ont connu en 2022 et 2023 des sécheresses préoccupantes, lors desquelles le déficit pluviométrique est monté jusqu'à -40 à -60 % par rapport à la moyenne, soit le déficit le plus important jamais rencontré depuis le début des mesures en 1959. La totalité des communes ont été concernées par des mesures de restriction, et jusqu'à 10 bassins versants (sur 12 au total) ont été placés au stade de crise sécheresse. Les nappes superficielles et souterraines ont atteint des minimums historiques (-14 mètres au niveau du lac du Broc, baromètre de la nappe alluviale du Var), de même que les débits de plusieurs cours d'eau. 9 communes ont connu des coupures d'eau au plus fort de l'été 2022 et ont été alimentées par citernage. 14 autres communes ont connu de fortes tensions et ont dû mobiliser des ressources alternatives (nouveau prélèvement, interconnexion en urgence...).

Les travaux prospectifs nous montrent que de tels épisodes pourraient devenir communs les prochaines années en raison du dérèglement climatique : une baisse d'environ 30% des débits des cours d'eau du département est ainsi attendu d'ici 2050, ainsi qu'une baisse drastique du manteau neigeux d'ici la fin du siècle.

Pour lutter contre les effets de ces épisodes de sécheresse, des actions structurelles ont été identifiées lors des Assises départementales de l'eau de janvier 2023. Parmi celles-ci, en matière de planification et d'aménagement du territoire, figure la nécessité de conditionner l'urbanisation nouvelle à la disponibilité de la ressource en eau.

Cette nécessité de plus en plus prégnante dans notre territoire s'inscrit dans les objectifs de l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme, figurant à l'article L. 101-2 du Code de l'urbanisme, ainsi que dans la disposition 7-05 du SDAGE (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux) du bassin Rhône-Méditerranée qui prévoit de rendre compatibles les politiques d'aménagement du territoire et les usages avec la disponibilité de la ressource.

Pour décliner de manière opérationnelle cet objectif, le préfet des Alpes-Maritimes a souhaité établir un dire de l'État, qui expose clairement les attentes de l'Etat pour évaluer la bonne prise en compte de la disponibilité de la ressource en eau dans les documents d'urbanisme qui lui seront soumis.

Ce dire sera systématiquement communiqué aux communes dans les porter à connaissance (PAC) qui seront transmis aux collectivités qui engageront une procédure d'élaboration ou de révision de leur document de planification. Il sera également partagé dans la phase d'accompagnement que les services de l'État assurent tout au long des procédures d'évolutions des documents d'urbanisme. Lorsque les éléments demandés seront absents ou insuffisamment motivés dans les diagnostics territoriaux, les services de l'État en tiendront compte dans la cadre de l'avis rendu au titre du Code de l'urbanisme au moment notamment de l'arrêt, mais aussi à travers le contrôle de légalité.

En complément, la CDPENAF (Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers) a été identifiée comme un levier réglementaire approprié, dans la mesure où cette commission examine et donne des avis – simples ou conformes – sur les procédures

d'évolution des documents de planification urbaine (SCOT, PLU, carte communale).

Il sera donc proposé à la CDPENAF des Alpes-Maritimes de mettre en œuvre ce dire de l'État à travers les avis qu'elle rend sur les documents d'urbanisme qui lui sont soumis.

Il est précisé que ce dire de l'Etat ne porte que sur le volet quantitatif de la ressource en eau, et non sur le volet qualitatif qui a vocation à être traité par ailleurs dans les documents de planification, afin de protéger la ressource.

Ce document sera diffusé aux collectivités locales qui pourront le communiquer aux bureaux d'études, afin de s'assurer de la bonne intégration de cette approche dans les documents présentés.

Principes généraux

L'urbanisation du territoire n'est possible qu'à condition que celle-ci ne menace pas les ressources en eau, et ce dans la durée.

Il est donc attendu de la part des collectivités qui soumettent des documents de planification urbaine la réalisation d'un bilan prévisionnel de l'équilibre entre l'offre et la demande, c'est-à-dire entre la ressource en eau disponible et les besoins des usagers, en tenant compte des phénomènes de pointe de consommation, ainsi que des flux d'eau aussi bien entre l'amont et l'aval au sein d'un bassin versant que via les interconnexions des gestionnaires de réseau. À cet égard, la démonstration devra être réalisée à une échelle suffisamment large pour intégrer les éventuels effets de l'urbanisation envisagée sur les territoires extérieurs au périmètre concerné par le document de planification. Cette démonstration devra s'appuyer notamment sur le diagnostic territorial du document de planification et sur le schéma directeur d'alimentation d'eau potable (SDAEP) de l'entité gestionnaire du réseau d'eau.

Attendus de l'Etat

Plus précisément, un bilan sur les 5 dernières années et une évaluation sur l'horizon temporel de la planification ou de l'aménagement des éléments suivants sont attendus :

- Sur le volet de la demande, la consommation d'eau sur le territoire concerné, en précisant:
 - le nombre de consommateurs finals et leur type (particuliers en distinguant résidences principales et secondaires, industries, agriculteurs...)
 - la consommation pour chaque type de consommateur, en moyenne annuelle et en période de pointe (mensuelle et journalière). Les éventuelles hypothèses de baisses futures de consommation devront être précisément justifiées (programme d'actions, financement).
 - l'augmentation de consommation due au plan d'aménagement.
- Sur le volet de l'offre et des réseaux :
 - les volumes prélevés et mis en distribution pour alimenter le territoire concerné, en indiquant l'origine de l'eau prélevée (y compris lorsque le prélèvement a lieu en dehors du périmètre du document d'urbanisme), l'autorisation de prélèvement correspondante et les volumes maximum prélevables réglementairement. Les éventuelles hypothèses de prélèvements dans de nouvelles ressources devront clairement apparaître, et être adossées à des autorisations de prélèvement déjà délivrées.
 - pour le futur, l'évolution prévisible de la ressource en eau disponible compte-tenu des effets du changement climatique. L'étude du SMIAGE « incidences du changement climatique sur la ressource en eau » en cours de finalisation permettra de disposer des données localisées.
 - les rendements des réseaux alimentant le territoire concerné, et les volumes de perte correspondants. Les éventuelles hypothèses d'augmentation des rendements de réseau devront être précisément justifiées (programme de travaux, financement).

Analyse de l'Etat

Sur la base de ce bilan prévisionnel, l'Etat établira son avis en se basant sur la grille d'analyse ci-après.

Cas 1 – équilibre quantitatif sans nécessiter de nouveaux prélèvements ni d'achats d'eau

Dans le cas où le bilan prévisionnel montre que l'équilibre est assuré sans nécessiter d'augmentation de prélèvement (ni dans les ressources existantes, ni dans de nouvelles ressources) ni d'augmentation des achats d'eau, l'avis proposé par l'État sera favorable.

Cas 2 – équilibre quantitatif à condition d'augmenter les prélèvements ou les achats d'eau

Dans le cas où le bilan prévisionnel montre que l'équilibre peut être assuré à condition d'augmenter les prélèvements ou les achats d'eau, alors l'avis proposé par l'État ne sera favorable sur ce volet que si la collectivité peut démontrer qu'elle a mobilisé au maximum les leviers suivants :

- réalisation d'économies d'eau, via notamment l'établissement d'un programme d'action précis (avec calendrier prévisionnel et financement) pour réaliser des économies de consommation, en particulier chez les plus gros consommateurs. La mise en place d'une tarification saisonnière sera l'un des outils à privilégier.
- optimisation du rendement de réseau, via notamment la définition d'un programme d'action précis (financement, calendrier) permettant d'atteindre un rendement des réseaux de distribution desservant le périmètre concerné supérieur ou égal au seuil défini par le décret 2023-97 du 27 janvier 2012, dit décret « fuites ».

De plus, dans le cas où l'atteinte de l'équilibre nécessite d'augmenter les prélèvements dans le milieu naturel, alors :

- ces prélèvements supplémentaires ne doivent pas être situés dans un cours d'eau identifié en déséquilibre quantitatif, c'est-à-dire situé dans un PGRE (plan de gestion de la ressource en eau) ou un SAGE (schéma d'aménagement de la gestion des eaux),
- ces prélèvements supplémentaires doivent être compris dans l'enveloppe des volumes prélevables déjà autorisés réglementairement. Dans le cas où une autorisation de prélèvement complémentaire est nécessaire, cette autorisation doit avoir été déjà délivrée par les services de l'État.

Cas 3 – déséquilibre quantitatif

Dans le cas où le bilan prévisionnel montre que l'équilibre offre-demande ne peut être assuré même en recourant à de nouvelles ressources, l'avis de l'État sera défavorable.