

Une stratégie politique pour placer l'eau au cœur de l'aménagement urbain : « la Seine-Saint-Denis, territoire d'eau »

A political strategy to make water a central component of urban development« La Seine-Saint-Denis, territoire d'eau »

Quillien Ronan, Chaumeau François, Abbas Linda, Coppolino Luisa, Hayes Eva, Heyd Colombine, Preschez Victor, Rouillé-Kielo Gaële

Département de la Seine-Saint-Denis, Direction de l'Eau et de l'Assainissement, Service Hydrologie Urbaine et Environnement
eaudanslaville@seinesaintdenis.fr

RÉSUMÉ

Cette communication présente le renouvellement profond de la politique publique dédiée à l'eau pluviale du Département de la Seine-Saint-Denis. Cette nouvelle stratégie repose sur deux documents directeurs : le Manifeste « La Seine-Saint-Denis, territoire d'eau » et son plan d'actions. Cette communication présente ces deux documents adoptés en avril 2024 et revient, à travers une diversité d'actions mises en œuvre, sur le caractère innovant et partenarial de la démarche. Il s'agit d'ajouter de nouvelles dimensions (écologique et sociale notamment) à la prise en compte de l'eau dans les aménagements, de repenser les outils nécessaires à l'accompagnement des acteurs et de produire de la connaissance pluridisciplinaire. Enfin, plusieurs perspectives de travail qui participeront au déploiement futur de la stratégie sont présentées.

ABSTRACT

This communication presents the profound renewal of the public policy dedicated to rainwater in the Department of Seine-Saint-Denis. This new strategy is based on two guiding documents: the Manifesto 'la Seine-Saint-Denis, territoire d'eau' and its action plan. This communication presents these two documents, adopted in April 2024, and highlights the innovative and collaborative nature of the approach through a variety of actions that have been implemented. The aim is to add new dimensions (e.g. ecological and social dimensions) to the consideration of water in development projects, to rethink the tools needed to support local stakeholders and to produce multidisciplinary knowledge. Finally, several areas of work that will contribute to the future deployment of the strategy are presented.

MOTS-CLÉS

Eau dans la ville, stratégie, partenariat, pluridisciplinaire, cartographie

1 “LA SEINE-SAINT-DENIS, TERRITOIRE D’EAU », DU POLITIQUE À L’ACTION PUBLIQUE

Lors de la précédente édition de Novatech, en 2023, avaient été présentés¹ la méthodologie d’analyse pluridisciplinaire de la politique publique du Département de la Seine-Seine-Denis en matière d’eau dans la ville, ses principaux enseignements et les pistes proposées pour en renouveler les contours. Depuis, ces propositions ont abouti et la nouvelle politique dédiée à l’eau dans la ville a été adoptée par l’exécutif départemental à l’unanimité en avril 2024. Cette stratégie, mise en œuvre par le Bureau de l’Eau dans la Ville (BEV), repose sur deux documents directeurs : le Manifeste « La Seine-Saint-Denis, territoire d’eau » et son plan d’actions. Rappels et dernières évolutions.

1.1 Le Manifeste² : l’énoncé d’une politique d’aménagement pour passer de “l’eau pluviale” à “l’eau dans la ville”

Le Manifeste « la Seine-Saint-Denis, territoire d’eau » énonce **quatre ambitions** qui, traduisent, notamment, un véritable changement sémantique. On passe, dans l’énoncé des objectifs d’une politique publique du « pluvial », à « l’eau de pluie », de « la maîtrise du ruissellement » au champ lexical de l’aménagement. L’eau n’est plus considérée seulement comme une composante de la logistique urbaine, mais comme un élément structurant le territoire (son histoire, sa physionomie, son identité) et soutenant des usages (humains et non-humains).

Dès son adoption, ce document a suscité de l’intérêt auprès des partenaires et de nombreuses rencontres ont permis au BEV de présenter la nouvelle stratégie, incarnée par le plan d’actions, et renouveler les collaborations. Le Manifeste avait aussi pour objectif d’inspirer directement de nouveaux aménagements pour le territoire à partir de ses ambitions. Sur cet aspect, le Manifeste nécessite néanmoins un accompagnement pour s’opérationnaliser et certains acteurs restent en attente de la doctrine technique, en passe d’être publiée (Cf. 2.1).

1.2 Un plan d’actions³ pour renouveler les pratiques professionnelles et opérer un changement d’approche

Dès les années 1990, le Bureau de Liaison avec l’Aménagement et l’Urbanisme (devenu Bureau de l’Eau dans la Ville en 2020) accompagnait la transformation du territoire par des actions à deux échelles :

- La stratégie territoriale en accompagnant la planification des autres collectivités sur l’ensemble du Département,
- L’intervention opérationnelle en guidant les maitrises d’ouvrages et leurs maitrises d’œuvre de projet de construction et d’aménagement.

Ces **actions historiques** perdurent, elles ont fait leurs preuves. Mais le cadre de travail et les modalités d’accompagnement ont évolué pour les mettre en cohérence avec le Manifeste (Cf. §2 et 3).

La nouveauté introduite par le plan d’actions réside dans la mise en place de **quatre “outils”** (pages 8 et suivantes de l’annexe « plan d’actions »). Ce sont des instruments de politique publique qui ont pour ambition de régénérer les partenariats nécessaires, d’être à l’écoute des attentes et de répondre aux besoins des acteurs individuels et collectifs du territoire. Ils permettent de s’extraire de la seule position normative qui prévalait jusque-là. Au fur et à mesure de la préparation puis de l’adoption de la nouvelle stratégie, **l’équipe du BEV a été renouvelée** avec une recherche de pluridisciplinarité accrue. Ainsi, les trois chargées d’opérations sont architecte, urbaniste et géographe, permettant une plus grande diversité de regards et d’accompagnements des projets d’aménagement et des documents de planification. Du côté des outils partenariaux, ce sont une géographe, un ingénieur agronome et une médiatrice scientifique qui sont chargés de leur animation.

2 2 ANS DE RETOUR D’EXPERIENCES : CE QUI A CHANGE

2.1 Enrichir les enjeux des opérations d’aménagement

Le **livret pour l’eau** est l’un des outils développés dans le cadre du plan d’actions. Il décline le Manifeste dans les domaines de l’aménagement et de la construction pour accompagner la conception, l’instruction, l’évaluation et la gestion de projets. Ce livret pour l’eau est en permanente évolution et implique, à l’image du Manifeste, un élargissement des enjeux et une formulation en termes d’aménagement - et non en termes d’hydrologie urbaine

- des préconisations pour une bonne prise en compte de l'eau dans la ville.

Dans la **doctrine technique** bientôt diffusée – le **1er volet du livret pour l'eau** - il ne s'agit plus seulement de s'intéresser à une maîtrise qualitative et quantitative des ruissellements et à l'intégration des dispositifs dédiés (les techniques longtemps dites « alternatives ») mais de prendre en compte l'eau dans la ville sous **quatre dimensions**, toutes d'importance équivalente : i) restaurer le **cycle naturel de l'eau**, ii) activer des supports de **biodiversité**, iii) apporter des solutions en milieu urbain face aux **évolutions climatiques** et iv) **contribuer à renouveler les pratiques** sociales des lieux à travers la gestion de l'eau. Cette doctrine technique ne fixe pas de cadre en matière de conception. C'est le rôle des **documents d'accompagnement**, contenus dans le **3e volet** du livret pour l'eau.

Les chargées d'opérations du Bureau de l'Eau dans la Ville s'appuient d'ores et déjà sur cette approche. Les avis formulés n'indiquent plus seulement la nécessité de déconnecter les eaux pluviales du réseau par le recours à l'infiltration mais propose de « conserver et de régénérer les chemins d'eau dans le programme d'aménagement pour une gestion gravitaire adaptée au relief du site » ou de « favoriser des points de contacts visuels ou physiques avec l'eau ».

2.2 Produire de la connaissance pluridisciplinaire et centrée sur les usages

Le Programme d'Etudes Partenarial⁴ (PEP) vise à produire des connaissances, ouvertes aux sciences sociales, sur les enjeux de l'eau dans la ville. Il vise le changement de pratiques. Chaque axe de travail, travaillé en équipe au BEV, cherche à répondre à différentes ambitions du Manifeste tout en se centrant sur **des usages à développer**. En 2025, il s'agissait de s'intéresser à la réhabilitation des sources du territoire ou à la mise en œuvre de jeux d'eau de pluie dans les espaces publics ou lieux d'accueil de la petite enfance. Cela soulève parfois des questions relatives à l'hydrologie urbaine (les eaux non conventionnelles dans les exemples précités) mais la réflexion n'est pas centrée sur cet aspect et se porte autant les aspects historiques, géographiques ou sociologiques.

Et, il ne s'agit plus de faire « dans son coin ». Soit le thème est plébiscité par un ensemble de partenaires prêts à s'impliquer et le BEV joue **un rôle d'ensemblier**, soit une problématique est identifiée par le BEV et il reste alors à rechercher les collaborations pertinentes. Et quand on parle de partenaires, il s'agit évidemment **d'inclure la société civile** : associations, habitants, artistes...

Ce qui caractérise également le PEP, c'est le souci permanent de la mise en débat et du partage de la connaissance. Une part non négligeable de l'animation de cet outil réside dans l'organisation de rencontres, d'événements ou dans la réalisation de livrables diffusables auprès du plus grand nombre : cartes, expositions... Il ne s'agit pas seulement de rendre compte de résultats, mais de **poursuivre la production de connaissances, par la mise en discussion**, en identifiant par exemple, les freins et leviers à la mise en œuvre de certaines solutions d'aménagement et le jeu d'acteurs mobilisables.

2.3 S'appuyer sur un outil au rôle majeur : la cartographie

Il s'agit là encore d'instrumenter la politique départementale à l'aide de supports utiles à la médiation entre acteurs du territoire avec la conviction que l'élaboration et la diffusion de cartes peut permettre de **révéler le "territoire d'eau"** et offrir la possibilité à chacun de se projeter en fonction de sa capacité à agir. Ainsi, de nombreuses productions ont été engagées.

Sur la base d'un atelier d'un groupe d'étudiants de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, encadré par Sabine Barles, une carte narrative⁵ a été produite sur le patrimoine lié à l'eau sur le territoire pour inspirer les aménagements à venir.

Par ailleurs, sont actuellement développés des "chemins de l'eau". A la croisée de l'aménagement - avec la mise en place de signalétique sur le territoire - et du numérique – en produisant des parcours en ligne avec des vues à 360° - ces itinéraires proposent de **découvrir l'eau dans toutes ses dimensions** : ouvrages techniques, milieux naturels, patrimoines anciens ou contemporains.

Au-delà d'être un outil de connaissance et de diagnostic urbain, la cartographie vise également à visibiliser les ambitions départementales et devra être un outil pour **guider la planification** urbaine notamment.

3 PERSPECTIVES : PLAIDOYER ET OUTILLAGE POUR “ALLER-VERS” LES ACTEURS-CLÉS

3.1 Faire du Bureau de l’Eau dans la Ville un interlocuteur direct des services en charge de la planification et de l’instruction des autorisations d’urbanisme

Un audit⁶ portant sur l’activité, d’instruction du volet « eau » par le BEV, des autorisations d’urbanisme, a révélé que les avis émis dans ce cadre n’étaient pas de nature à durablement changer les pratiques d’aménagement. La place qu’occupe le BEV dans le circuit global d’instruction apparaît éloignée de la décision finale prise par les services en charge de l’aménagement des Etablissements Publics Territoriaux. Et, pour ces derniers, le fait de déléguer l’instruction “eau” à un tiers, par exemple au BEV, limite l’acquisition d’expertise dans ce domaine.

Ainsi, il apparaît important de proposer un ensemble d’outils permettant la diffusion « au cœur » des services des enjeux de l’eau en ville. Il s’agit d’engager au moins deux dynamiques concomitantes :

- Mettre en avant les évolutions potentielles, sur la base des enjeux du territoire liés à l’eau, des documents d’urbanisme (principalement les Plans Locaux d’Urbanisme Intercommunaux) : présence de milieux humides dans des secteurs concernés par des Orientations d’Aménagement et de Programmation (OAP) ou mémorandum sur les enjeux d’aménagement liés à l’eau intégrables aux futures versions des PLUi par exemple.
- Sensibiliser les services chargés de l’instruction des autorisations d’urbanisme (permis de construire ou d’aménager) et redonner de l’importance aux règles déjà présentes dans leurs documents d’urbanisme favorables, directement ou indirectement, à l’eau dans la ville : pleine terre, retrait minimum pour l’implantation des constructions autour d’un cours d’eau, prise en compte de la topographie...

Ces réflexions seront directement prises en charge au BEV, avec un nouveau poste dédié aux actions dans le champ de l’urbanisme réglementaire.

3.2 Passer de l’instruction de projets au cas par cas aux changements de pratiques des aménageurs

Concernant les praticiens (aménageurs, promoteurs par exemple) et pour prolonger les premiers échanges autour du Manifeste (Cf. 1.1), il s’agira de **diffuser la doctrine technique** (Cf. 2.1) afin d’alimenter leurs référentiels techniques (démarche qualité ou programme-type) et d’imprégner durablement les pratiques professionnelles de celles et ceux qui font la ville.

Par ailleurs, au moment de son adoption par l’exécutif départemental, il avait été rappelé qu’il s’agissait d’en faire un Manifeste « du territoire » - et non uniquement du Conseil Départemental - impliquant d’inciter partenaires et habitants à l’adopter. Cela pourrait s’inspirer du principe de charte qui s’accompagnerait d’engagements selon les moyens d’actions des signataires.

3.3 Embarquer les élus et décideurs

Adopter le Manifeste est donc un moyen pour décideurs et élus d’embarquer leurs collectivités ou organisations dans la dynamique impulsée par le Conseil départemental de Seine-Saint-Denis. Pour autant, il s’agit également de fournir des éléments utiles à l’aide à la décision politique et stratégique. Ainsi, et à l’instar d’initiatives déjà engagées par les cellules d’animation des Schémas d’Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) en Seine-Saint-Denis, des “classes d’élus” vont être organisées afin de (in)former ces publics.

¹ Gaële Rouillé-Kielo, Julien Paupardin, Ronan Quillien, Gaëlle Olsen, Jean-Baptiste Narcy, et al.. Une stratégie départementale en Seine-Saint-Denis pour valoriser la place de l’eau dans la ville. Du diagnostic à l’action politique. Novatech 2023, Jul 2023, Lyon, France. fahal-04166203f

² Voir annexe

³ Voir annexe

⁴ En annexe, un document de présentation du Programme d’Etudes Partenarial

⁵ L’eau en Seine-Saint-Denis : comment composer avec le passé ?

<https://geo.seinesaintdenis.fr/portal/apps/storymaps/stories/60d2d9d58e2d4742836f3f6af214400b>

⁶ Réalisé par ATM et ASca : Phase 1 (2024), Phase 2 (2025), Phase 3 (2026)