

LIVRET

7

A close-up photograph of water dripping from a dark, textured surface, possibly a roof or a pipe. The water forms several distinct, elongated droplets that are suspended in mid-air, creating a sense of motion. The background is a soft, out-of-focus green, suggesting foliage. The overall mood is fresh and natural.

ENGAGEMENT DANS DES DÉMARCHES DE COOPÉRATION TERRITORIALE



Du point de vue d'un service de gestion des eaux pluviales, voire d'une commune ou d'un groupement de collectivités territoriales¹ compétent en matière de gestion des eaux pluviales urbaines (GEPU), gérer efficacement ces eaux ne saurait se réduire uniquement à assurer la maîtrise d'ouvrage d'études et de travaux. Y parvenir n'est envisageable qu'en coopérant avec les autres services et acteurs publics (maîtres d'ouvrage, gestionnaires du domaine public, auteurs des documents d'urbanisme), en prenant appui sur des connaissances ainsi qu'un savoir-faire externes, et en orientant les actions des acteurs privés (aménageurs, propriétaires fonciers).

La coopération entre acteurs publics peut s'appuyer sur une variété de démarches, dont la plupart sont régies par des dispositions légales et réglementaires. Ces partenariats, établis entre une ou plusieurs personnes morales de droit

public, sont généralement formalisés au moyen de conventions (A).

Il existe également des outils permettant aux collectivités territoriales et à leurs groupements d'orienter l'action des propriétaires et exploitants privés, ou d'intervenir directement dans des propriétés privées, dès lors que l'intérêt général des actions est établi (B).

La gestion des écoulements pluviaux et de ruissellement est nécessairement multiscalaire. Elle exige de s'investir dans des démarches de concertation et de planification menées dans d'autres domaines de compétences, ce qui est d'ailleurs nécessaire pour sensibiliser ou convaincre les autres acteurs de l'intérêt d'une gestion durable des eaux pluviales et de ruissellement (C).

¹ « Forment la catégorie des groupements de collectivités territoriales les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes, mentionnés aux articles L. 5711-1 et L. 5721-8, les pôles métropolitains, les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, les agences départementales, les institutions ou organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales ». (CGCT, art. L.5111-1)



Credit photo : Adobe Stock

A. LA COOPÉRATION ENTRE ACTEURS PUBLICS

Le déploiement d'une gestion intégrée et durable des écoulements pluviaux et de ruissellement repose nécessairement sur la coopération par entre services², voire entre personnes morales de droit public. D'une part, cette coopération permet aux collectivités de mutualiser leurs moyens, tout en facilitant la mise en œuvre de leurs services publics et en améliorant leur efficience. D'autre part, elle s'impose de toute façon dans la mesure où les ouvrages de gestion des eaux pluviales sont souvent multifonctionnels (noues, bassins de rétention) ou constituent les accessoires d'autres ouvrages (avaloirs, fossés de voirie). En outre, les services en charge de la GEPU ne peuvent pas toujours en assurer la réalisation, l'exploitation ou/et l'entretien, car ils ne disposent pas de

l'expertise ou des ressources humaines requises. Ils ont donc besoin de s'appuyer sur le savoir-faire des agents affectés à d'autres services publics (espaces végétalisés, voirie, propreté, assainissement, etc.).

La loi prévoit de nombreux mécanismes encadrant la coopération entre personnes morales de droit public, au sujet desquels la DGCL a produit un guide des coopérations à l'usage des collectivités et de leurs groupements (2019)³, ainsi qu'un guide de l'intercommunalité (2025). Généralement, ces mécanismes de coopération sont encadrés au moyen de conventions.

FORMALISME ET CONTENU DES CONVENTIONS

La convention est un contrat ; elle constitue « *un accord de volontés entre deux ou plusieurs personnes destiné à créer, modifier, transmettre ou éteindre des obligations* »⁴. D'un point de vue juridique, une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales signataire d'une convention s'engage à en appliquer les clauses, dans la mesure où « *les contrats légalement formés tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faits* »⁵.

Sauf dans de rares cas, une convention ne peut en aucun cas être imposée à une personne. En effet, « *chacun est libre de contracter ou de ne pas contracter, de choisir son cocontractant et de déterminer le contenu et la forme du contrat dans les limites fixées par la loi. La liberté contractuelle ne permet pas de déroger aux règles qui intéressent l'ordre public* »⁶. En principe, avant qu'une convention ne soit signée par le représentant légal d'une collectivité territoriale ou un groupement de collectivité, son organe délibérant doit l'avoir approuvée.

Évidemment, « *les règles particulières à certains contrats sont établies dans les dispositions propres à chacun d'eux. Les règles générales s'appliquent sous réserve de ces règles particulière* »⁷. Par exemple, les conventions de mandat doivent comporter certaines clauses définies dans la loi.

S'agissant du formalisme, une convention intègre des vi-sas (références légales et réglementaires), un objet, une durée (celle-ci peut être identifiée, sachant que les engagements perpétuels sont prohibés par la loi⁸ ; cependant, la convention peut aussi préciser que l'accord vaut tant que l'objet pour lequel la convention a été conclue perdure). Les modalités de modification ou de retrait de l'accord doivent également être précisées dans la convention.

Enfin, selon la nature des parties et l'objet de la convention, des mesures de publicité et de mise en concurrence peuvent être imposées conformément aux règles de la commande publique.

Les possibilités de coopération et de mutualisation entre collectivités territoriales et groupements de collectivités sont nombreuses. Il est possible, pour une collectivité ou un groupement de collectivités, de mutualiser une compétence ou un service (1). Une collectivité ou un groupement peut également transférer certaines de ses attributions de maîtrise d'ouvrage à une autre collectivité ou un autre groupement (2). Il lui est

également possible de confier l'entretien d'un ou plusieurs ouvrages à une autre collectivité ou groupement (3). Enfin, le recours à des convention permet de formaliser l'engagement de deux personnes publiques, voire davantage, à s'entendre sur certains principes ou à respecter certaines règles (4).

² Bien évidemment, ces remarques valent également pour les groupements de collectivités territoriales (EPCI à fiscalité propre, syndicats de communes, syndicats mixtes fermés, syndicats mixtes ouverts restreints, etc.)

³ La Direction des affaires juridiques (DAJ) du Ministère en charge de l'économie a également publié une fiche (*DAJ, Les contrats conclus entre entités appartenant au secteur public*, 1^{er} avril 2019).

⁴ C. civil, art. 1101

⁵ C. civil, art. 1103

⁶ C. civil, art. 1102

⁷ C. civil, art. 1105

⁸ C. civil, art. 1210

1. Organiser et mettre en œuvre en commun tout ou partie d'un service public

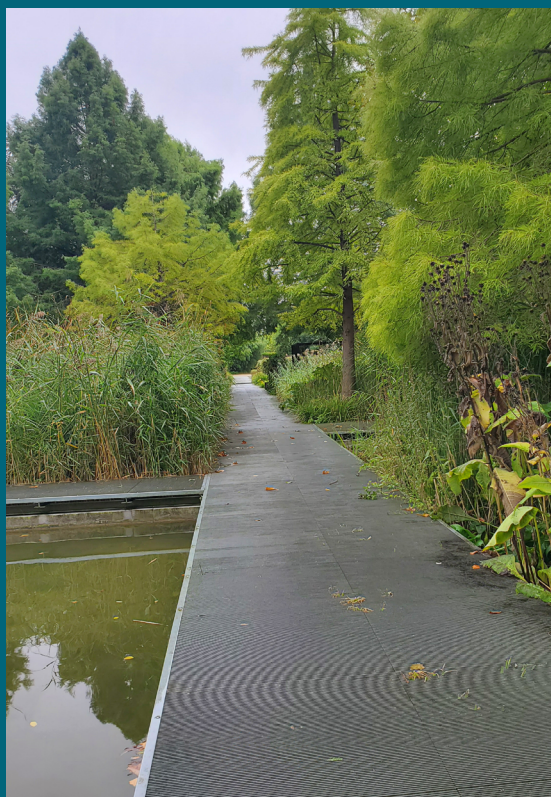
La forme la plus intégrée de coopération intercommunale consiste à confier à un groupement de collectivités territoriales l'exercice d'une compétence (a). Il existe des formes de coopération plus souples, consistant à mutualiser cer-

taines fonctions support essentielles à la mise en œuvre d'un ou plusieurs services publics (géographiquement ou fonctionnellement distincts) (b), à l'instar des groupements de commande (c).

► a. Transfert de compétence

Les métropoles ainsi que les communautés d'agglomération et urbaines bénéficient d'un transfert automatique de la compétence GEPU de la part des communes. En ce qui concerne les communautés de communes, le transfert de la compétence GEPU est facultatif. Quelle que soit leur nature, les EPCI-FP qui exercent cette compétence ont également la faculté de la transférer, y compris sur une partie seulement de leur territoire⁹, à un syndicat mixte.

Le transfert d'une compétence entraîne celui des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice. Il en va également ainsi de l'ensemble des droits et obligations qui leurs sont attachés à la date du transfert¹⁰. Il résulte de la jurisprudence du Conseil d'Etat que le groupement de collectivités territoriales nouvellement compétent peut être condamné à réparer des préjudices subis antérieurement au transfert de compétence, dès lors que le contentieux intervient après le transfert¹¹. Par conséquent, un groupement de collectivités auquel serait transféré la compétence GEPU pourrait être tenu responsable des dommages provoqués ou aggravés par les ouvrages qui sont affectés à cette compétence, quand bien même ces dommages sont survenus avant le transfert de compétence et dès lors que le contentieux intervient après la date du transfert.



Crédit photo : FNCCR — Jardin des Géants, Lille (59)

LA DÉLÉGATION DE COMPÉTENCE

La loi prévoit la possibilité, pour les communautés de communes¹² et d'agglomération¹³ compétentes en matière de GEPU, d'en déléguer l'exercice à une ou plusieurs de leurs communes membres selon des modalités qui doivent être précisées dans le cadre d'une convention. Celle-ci peut ainsi établir des objectifs et préciser les moyens alloués pour les atteindre. La compétence ainsi déléguée est exercée au nom et pour le compte de la communauté de communes ou d'agglomération délégante, ce qui suppose qu'en cas de contentieux, les responsabilités de l'EPCI à fiscalité propre délégant et de la commune délégataire soient partagées, le cas échéant

dans les conditions qui auront été prévues dans la convention.

La délégation de la compétence GEPU à une ou plusieurs communes peut être justifiée dans le cas de communautés dont les territoires sont essentiellement ruraux et dont les aires urbaines se concentrent dans les périmètres d'une commune ou d'un nombre restreint de communes. Elle peut toutefois priver les communes des bénéfices qu'elles pourraient tirer du transfert de compétence (mutualisation des moyens, économies d'échelle, etc.).

⁹ CGCT, art. L.5211-61

¹⁰ CGCT, art. L.5211-17

¹¹ CE, 7^e-2^e ch. réunies, 28 nov. 2023, n°471274 ; Commentaire : FNCCR, « Le transfert d'une compétence emporte celui des responsabilités associées y com-

pris les contentieux engagés antérieurement », *Lettre d'actualités Cycle de l'eau* n°80, Décembre 2023

¹² CGCT, art. L.5214-16.1

¹³ CGCT, art. L.5216-5.1

► b. Mise en place d'un service commun

Un EPCI à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres ont la faculté de se doter d'un « service commun » en vue d'exercer une mission (en-dehors des compétences transférées à l'EPCI-FP)¹⁴. Ce dispositif – peut-être méconnu par les services de gestion des eaux pluviales – est généralement mis en œuvre en vue de mutualiser des services « support ». Il est ainsi possible, par ce moyen, de mutualiser l'instruction des autorisations d'urbanisme, ou certaines fonctions telles que l'ingénierie financière (pour le montage des dossiers de demandes de subvention, par exemple).

La création et les attributions du « service commun » sont encadrées par une convention signée entre le président de l'EPCI-FP et le(s) maire(s), après accord favorable des organes délibérants. La signature tient compte des potentielles conséquences de la mise en commun des services sur le personnel. En l'occurrence, préalablement à la signature de la convention, la loi impose la réalisation d'une « *fiche d'impact décrivant notamment les effets sur l'organisation et les conditions de travail, la rémunération et les droits acquis pour les agents. La fiche d'impact est annexée à la convention. Les accords conclus sont annexés à la convention. La convention et ses annexes sont soumises à l'avis du ou des comités sociaux territoriaux compétents* ».



Credit photo : FNCCR – Boulevard de La Tour-Maubourg, Paris (75)

► c. Constitution d'un groupement de commandes

Plusieurs acheteurs publics peuvent se regrouper en vue de passer ensemble un ou plusieurs contrats marchés publics¹⁵. Le groupement de commandes ainsi formé n'a pas de personnalité morale. Ses règles de fonctionnement sont fixées dans le cadre d'une convention constitutive, par laquelle les signataires confient à l'un ou plusieurs d'entre eux « *la charge de mener tout ou partie de la procédure de passation ou de l'exécution du marché au nom et pour le compte des autres membres* »¹⁶. Une commission d'appel d'offre (CAO) peut être constituée. Alternativement, si une collectivité ou un groupement de collectivités assure la coordination du groupement de commandes, il pourra s'agir de sa propre CAO.

le cadre de marchés d'études relatifs à la réalisation d'un schéma directeur ou d'un zonage pluvial, sachant que le groupement peut également être mobilisé, si la convention le précise, pour la réalisation de prestations complémentaires (des études d'analyse des écoulements, par exemple).

On peut également envisager le recours à ce dispositif pour s'assurer que des travaux impliquant différentes personnes publiques (par exemple, des travaux de mise en séparatif portant sur des ouvrages traversant le domaine public et le domaine privé de collectivités territoriales) soient réalisés par la même entreprise.

Des communes et des groupements de collectivités territoriales ont pu avoir recours à cette démarche dans

¹⁴ CGCT, art. L.5211-4-2

¹⁵ CCP, art. L.2113-6

¹⁶ CCP, art. L.2113-7

2. Confier la maîtrise d'ouvrage de travaux à une autre personne publique

En principe, « *les maîtres d'ouvrage sont les responsables principaux de l'ouvrage. Ils ne peuvent déléguer cette fonction d'intérêt général* »¹⁷. La loi prévoit néanmoins deux exceptions, en permettant le transfert de la maîtrise d'ouvrage (a) ou sa délégation à une autre personne morale de droit public dans le cadre d'une convention de mandat (b).

Attention : Le transfert et le mandat de maîtrise d'ouvrage permettent de confier à une autre personne publique la réalisation ou la réhabilitation d'un ouvrage public, mais pas son entretien ni sa gestion ou son exploitation. Précisons de surcroît que, dans le cadre d'une ZAC, les équipements publics intérieurs à la zone sont réalisés en maîtrise d'ouvrage de l'aménageur.

► a. Le transfert de maîtrise d'ouvrage

Le transfert de maîtrise d'ouvrage (anciennement « co-maîtrise d'ouvrage »), est un dispositif prévu et encadré par le code de la commande publique (CCP). Pensé pour des projets d'aménagement relativement complexes, il permet d'organiser la coopération entre maîtres d'ouvrages publics, en désignant l'un d'entre eux afin qu'il assure « *la réalisation ou la réhabilitation d'un ouvrage ou d'un ensemble d'ouvrages [relevant] simultanément de la compétence de plusieurs maîtres d'ouvrage* »¹⁸.

Généralement, une telle démarche devrait être mise en œuvre pour la réalisation d'équipements publics dont l'utilité sera partagée par des entités distinctes, tels que les réseaux unitaires et les bassins d'orage, par exemple. S'agissant des travaux d'extension et de renforcement des réseaux unitaires, une convention-cadre pourrait désigner la collectivité ou le groupement compétent en matière d'assainissement comme maître d'ouvrage unique de l'ensemble de ces opérations, plutôt que de devoir procéder à la réalisation et à la signature de nouvelles conventions pour chacune d'entre elles. Dans tous les cas, ces conventions peuvent encadrer les modalités de contribution du budget général (au titre de la GEPU) aux travaux réalisés, sans préjudice des contributions au financement des dépenses de fonctionnement.

Le transfert de maîtrise d'ouvrage est également un dispositif qui peut être mis en place dans le cadre de travaux de voirie,

dès lors que ceux-ci intègrent des ouvrages de gestion des eaux pluviales. À cet égard, la loi « 3DS »¹⁹ a introduit des dispositions particulières. Ainsi, « *une collectivité territoriale²⁰ ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut confier, par convention, la maîtrise d'ouvrage d'une opération d'aménagement d'une voie de son domaine public routier à une autre collectivité territoriale ou à un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre* »²¹. Dans ce cas spécifique, la convention doit préciser « *les conditions dans lesquelles la maîtrise d'ouvrage est exercée et en fixe le terme* ». Si, par défaut, « *la maîtrise d'ouvrage est exercée à titre gratuit. Elle peut toutefois donner lieu à une indemnisation par des concernant les travaux de voirie* ».

Le transfert de maîtrise d'ouvrage permet à une commune ou un département de confier à un EPCI à fiscalité propre ou un syndicat compétent en matière de GEPU la réalisation des travaux relatifs aux ouvrages hydrauliques qui forment les accessoires d'une voirie communale ou départementale. Inversement, un EPCI à fiscalité propre compétent en matière de GEPU pourrait confier à une commune la réalisation des travaux relatifs à la réalisation des équipements de gestion des eaux pluviales situés sous une voirie communale ou au niveau du trottoir.

À titre d'exemple, la communauté d'agglomération du Pays basque (CAPB) projetait de réaliser des travaux de mise en

Crédit photo : SDAIL – Placette de Laramière (46)



¹⁷ CCP, art. L.2411-1

¹⁸ CCP, art. L.2422-12

¹⁹ L. n°2022-217, 21 févr. 2022, relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, art. 42

²⁰ Une commune ou un département, par exemple

²¹ C. voirie routière, art. L.115-2 ; art. L.115-3 ; une disposition similaire permet à l'Etat de transférer la maîtrise d'ouvrage de travaux d'aménagement d'une voie nationale « à un département, à une région, à la métropole de Lyon, à une métropole ou à une communauté urbaine » (CVR, art. L.121-5).



séparatif du réseau de collecte des eaux usées sur le secteur d'une de ses communes membres. Cette dernière, « *en tant que gestionnaire de voirie, envisage[ait] quant à elle de mettre en place de nouvelles grilles avaloirs sur ce secteur dans le but de renforcer la récupération des eaux pluviales de ruissellements de voirie (accessoires de voirie)* ». C'est pourquoi, comme indiqué en préambule de la convention ainsi formée, « *après avoir vérifié que le diamètre du réseau de collecte des eaux pluviales est suffisant pour recueillir les eaux de voirie, il a été envisagé de désigner la [CAPB] comme maître d'ouvrage unique pour la réalisation de cette opération, afin d'optimiser la mise en œuvre des travaux et veiller à leur cohérence globale* ».

Le transfert de maîtrise d'ouvrage peut également être mis en place en vue de la réalisation d'ouvrages ou parties d'ouvrage d'intérêt commun à la GEMAPI et à la GEPU. Cela a pu être fait s'agissant de travaux visant à la réalisation d'un bassin de rétention des eaux de ruissellement.

LÉGALITÉ DU TRANSFERT DE MAÎTRISE D'OUVRAGE DEPUIS UN GROUPEMENT DE COLLECTIVITÉS COMPÉTENT EN MATIÈRE DE GEPU VERS UN GROUPEMENT DE COLLECTIVITÉS EXERÇANT LA COMPÉTENCE GEMAPI

Dans le cadre du contrôle de légalité des conventions formées entre des collectivités ou/et leurs groupements, certaines préfectures peuvent adopter une lecture très rigide des principes de spécialité et d'exclusivité. Il en a été ainsi s'agissant d'une convention organisant le transfert de maîtrise d'ouvrage depuis un EPCI à fiscalité propre compétent en matière de GEPU vers un syndicat mixte compétent en matière de GEMAPI, afin que ce dernier procède à la réalisation d'un bassin de rétention²². La préfecture a saisi le tribunal administratif pour faire annuler la convention.

Pour déterminer quelle était la finalité de l'ouvrage, le juge administratif a pris soin de relever que « *l'absence de bassin entraîne non seulement des inondations mais également des ruissellements dus à l'abondance des eaux pluviales. Or, si la prévention des inondations est bien la finalité ultime du bassin de rétention*

prévu par la convention en litige, le choix opéré pour atteindre cette finalité porte sur l'amélioration de la collecte des eaux pluviales issues d'aires urbaines pour éviter un engorgement du réseau de collecte, et non pour éviter un débordement du cours d'eau ».

Dès lors, la finalité de l'ouvrage autorise les deux groupements de collectivités territoriales à recourir à un transfert de maîtrise d'ouvrage. En l'occurrence, « *la construction du bassin de rétention [...] ayant pour finalité la lutte contre la surcharge du réseau d'eaux pluviales afin de limiter la survenance d'inondations [...] lors d'épisodes pluvieux intenses, les parties à la convention litigieuse sont fondées à organiser le transfert de la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage ainsi que le financement de ce transfert par la conclusion de la convention déférée en se fondant sur la compétence «gestion des eaux pluviales urbaines» sans qu'il ne soit porté atteinte aux principes de spécialité et d'exclusivité* ».

²² TA Versailles, 2e ch., 16 déc. 2022, n° 2206038

Une telle coopération peut également être motivée par la volonté de coordonner des travaux sur des ouvrages publics relevant de personnes morales distinctes, mais situés à proximité l'un de l'autre, et nécessitant tous deux une intervention dans des délais similaires. A titre d'illustration, c'est pour cette raison qu'un syndicat mixte compétent en matière de GEMAPI et une communauté d'agglomération compétente en matière de GEPU ont décidé de désigner le premier comme maître d'ouvrage unique d'une opération consistant à remplacer une buse et un siphon. Le préambule de la convention ainsi formée précise que, « *sous la buse de franchissement [d'un ru] passe en siphon à la perpendiculaire un réseau d'eaux pluviales*

communautaire géré par la CAVP. Suite aux premières investigations, il apparaît que ce siphon est extrêmement proche de la buse à remplacer, et semble détérioré. De manière à pérenniser le remplacement de la buse, il est donc souhaitable d'envisager une rénovation, voire un remplacement total de ce siphon. Dans un souci d'une bonne coordination des travaux, les parties ont convenu de conclure une convention de transfert temporaire de maîtrise d'ouvrage sur le fondement de l'article L. 2422-12 du code de la commande publique ».

► b. Mandat de maîtrise d'ouvrage

Le **mandat de maîtrise d'ouvrage**, autrefois qualifié de délégation de maîtrise d'ouvrage, est un autre dispositif prévu et encadré par le CCP²³. Il permet à un maître d'ouvrage public (le **mandataire**) d'exercer, au nom et pour le compte d'un autre maître d'ouvrage public (le **mandant**) certaines des attributions rattachées à la maîtrise d'ouvrage d'une opération.

Contrairement à ce qu'il en est pour le transfert de maîtrise d'ouvrage, les attributions ainsi déléguées sont définies de manière limitative par le CCP²³. Et, comme le précise le guide des coopérations locales de la DGCL, « *la définition du programme et la fixation de l'enveloppe financière prévisionnelle restent de la compétence de la collectivité ou de l'établissement mandant et ne peuvent donc être confiées au mandataire* »²⁴. Ce n'est d'ailleurs qu'une fois le programme et l'enveloppe financière prévisionnelle arrêtés par le maître d'ouvrage que ce dernier est en mesure de déléguer ses attributions à une autre personne morale de droit public.

En fonction des clauses de la convention, le mandataire pourrait ainsi assurer le suivi des demandes d'autorisation administrative (s'agissant d'ouvrages de gestion des eaux pluviales, il pourrait s'agir de permissions de voirie, des autorisations ou déclarations au titre de la police de l'eau, etc.) et interagir directement avec les administrations concernées, dans la mesure où le mandant peut lui confier « *la définition des conditions administratives et techniques selon lesquelles l'ouvrage sera étudié et exécuté* »²⁵ :

tions suivantes : sélectionner les différents intervenants de l'opération (maître d'œuvre, entreprise de travaux), préparer, passer, signer le marché public de maîtrise d'œuvre, en assurer le pilotage, approuver les études d'avant-projet et de projet du maître d'œuvre, lui verser sa rémunération et réceptionner l'ouvrage²⁶. À condition de l'indiquer dans la convention de mandat, le maître d'ouvrage peut se réserver la possibilité de valider tous les projets d'actes et de contrat, et le cas échéant, demander au mandataire des modifications (que ce soit au niveau du programme, de l'enveloppe budgétaire allouée, des avant-projets, etc.).

À titre d'exemple, la communauté de communes du Grésivaudan et l'une de ses communes membres ont eu recours à cet instrument dans le cadre de travaux d'aménagement d'une voirie. Comme le précise la convention signée par l'EPCI à fiscalité propre et sa commune membre, l'objectif était, « *compte tenu de l'exiguïté du terrain, [...] d'effectuer en commun les travaux de renforcement du réseau d'eau potable, de pose de réseaux d'eaux usées, de rénovation du collecteur unitaire en eau pluviale et d'enfouissement des réseaux secs (génie civil)* ». Dès lors, « *afin d'assurer la cohérence de l'opération dans son ensemble, il s'avère pertinent que la commune de Crêts en Belle-donne puisse, par la présente convention de mandat, déléguer sa maîtrise d'ouvrage pour les travaux de sa compétence directement à la communauté de communes Le Grésivaudan* ».

²³ CCP, art. L.2422-5 à 11

²⁴ DGCL, guide des coopérations à l'usage des collectivités et de leurs groupements, 2019, p.22

²⁵ CCP, art. L.2422-6, 1°

²⁶ CCP, art. L.2422-6, 2°, 3°, 4°, 5°

FONDS DE CONCOURS

Les EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres ont la faculté de mutualiser certaines dépenses d'investissement et de fonctionnement dans le cadre d'un fonds de concours. Pour obtenir davantage de précisions sur ce dispositif et la manière dont

il peut être mobilisé pour financer les dépenses d'investissement et de fonctionnement affectées à un ouvrage public, le lecteur peut consulter le livret 6 : « Règles et outils financiers ».

3. Faire assurer l'entretien d'un ouvrage par une autre personne publique

L'entretien d'ouvrages et d'aménagements affectés à la gestion des eaux pluviales nécessite parfois de s'appuyer sur des savoir-faire que ne détient pas toujours en interne la structure compétente en matière de GEPU.

Elle peut alors recourir aux services d'une autre personne morale de droit public et former avec elle une convention

de gestion des ouvrages (a). Elle peut aussi opter pour une prestation de service, qui pourrait être assurée le cas échéant par une autre personne morale de droit public. Cependant, sauf lorsque les conditions de quasi-régie sont remplies, les règles de publicité et de mise en concurrence prévues dans le code de la commande publique s'appliquent (b).

► a. Conventions de gestion des ouvrages

Conformément à la loi, un EPCI à fiscalité propre « peut confier, par convention conclue avec les collectivités territoriales ou les établissements publics concernés, la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions à une ou plusieurs communes membres, à leurs groupements ou à toute autre collectivité territoriale ou établissement public ».

Et, « dans les mêmes conditions, ces collectivités territoriales et établissements publics peuvent confier à [l'EPCI à fiscalité propre] la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions »²⁷.

CONVENTIONS DE SUPERPOSITION D'AFFECTATION

D'autres structures ont pu privilégier la formation de conventions de superposition d'affectation plutôt que des conventions de gestion. L'objectif recherché est le même, à ceci près que la convention de superposition d'affectation est régie par les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P)²⁸ et porte nécessairement sur une parcelle classée dans le domaine public. La convention ainsi formée peut dé-

finir les obligations des parties signataires (par exemple, en désignant la personne publique en charge de la réalisation ou du financement des travaux d'entretien, leurs modalités et leur fréquence), ainsi que leurs responsabilités respectives (notamment au regard des dommages que pourrait générer ou aggraver l'ouvrage vis-à-vis des tiers).

Typiquement, une convention de gestion (ou de superposition d'affectation) permet à un EPCI à fiscalité propre compétent en matière de GEPU de confier au service des espaces verts d'une commune l'entretien des noues des aires urbaines. *A priori*, tant qu'ils sont réalisés en vue de répondre à des missions d'intérêt général et sans rémunération, ces transferts de gestion sont considérés comme relevant du régime de la quasi-régie. Ils échappent donc aux règles de concurrence et de publicité prévues par le code de la commande publique dès lors que « la mise en œuvre de cette coopération n'obéit qu'à des considérations d'intérêt général » et que « les pouvoirs adjudicateurs concernés réalisent sur le marché concurrentiel moins de 20 % des activités concernées par cette coopération »²⁹.

Le fait de confier à une autre personne morale de droit public l'entretien d'un ouvrage ne permet pas au maître d'ouvrage de limiter sa responsabilité dès lors que cet ouvrage est à l'origine de dommages. En effet, « la convention par laquelle un EPCI confie la gestion d'un service ou d'un équipement à une autre collectivité peut préciser les conditions de partage des responsabilités encourues, mais sans préjudice des droits des tiers. Ainsi, de telles clauses ne peuvent conduire à exonérer totalement le gestionnaire de toute responsabilité, puisque du fait du transfert de compétence, l'EPCI demeure responsable de cette activité et doit rester en mesure de contrôler le délégataire »³⁰.

CONVENTIONS DE GESTION : DEUX RETOURS D'EXPÉRIENCE

Pornic Agglo Pays de Retz a formé une convention-cadre de gestion pour l'entretien des bassins de rétention avec certaines de ses communes membres. La convention-cadre prévoit la réalisation des travaux d'entretien à une fréquence annuelle. Une commune qui souhaiterait que cet entretien soit réalisé plus fréquemment devra prendre les frais d'entretien à sa charge, ce qui peut se justifier au regard du caractère multifonctionnel du bassin ou pour des raisons esthétiques.

Mauges Communauté a également fait le choix d'établir une convention-cadre de gestion sur laquelle s'appuie les conventions opérationnelles passées avec chaque commune membre. Il s'agit également, au travers de cet acte, d'identifier quels sont les ouvrages du système affectés à la gestion des eaux pluviales et de définir les opérations d'entretien s'y afférant ainsi que leur fréquence, en vue de garantir la fonctionnalité des ouvrages.

²⁷ CGCT, art. L.5214-16-1 ; art. L. 5215-27 ; art. L.5216-7-1 ; art. L.5217-7 ; art. L.5219-5 VI bis

²⁸ CGPPP, art. L.2123-7 à 8 ; art. R.2123-15 à 17

²⁹ CCP, art. L.2511-6

³⁰ Rép. min. n°06263, JO Sénat, 17 janv. 2019, p.275



► b. Prestations de service

Une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales est en mesure de réaliser des prestations de service pour le compte d'une autre collectivité territoriale ou d'un autre groupement, dans le champ concurrentiel ou, à certaines conditions, dans le cadre du régime de la quasi-régie. Dans tous les cas, lorsque ces prestations sont réalisées par un syndicat, cette faculté doit être prévue et encadrée par ses statuts.

Conformément à la jurisprudence, une personne publique ne peut réaliser des prestations pour le compte d'une autre personne publique (ou d'un acteur privé) que « *dans le respect tant de la liberté du commerce et de l'industrie que du droit de la concurrence* »³¹. La collectivité ou le groupement de collectivités en charge de la prestation est tenu de respecter les règles de publicité et de mise en concurrence prévus en fonction des seuils. Le prestataire public doit candidater dans les mêmes conditions que les candidats privés, sans distorsion de concurrence (les subventions sont donc interdites). Le prestataire public doit également justifier de l'intérêt public local des prestations, qui doivent s'inscrire dans le prolongement de ses missions de service public³².

Cependant, il est possible, sous réserve de respecter les conditions prévues par la loi³³, de bénéficier du régime de la quasi-régie (« *in house* ») et, donc, d'échapper aux procédures

de publicité et de mise en concurrence prévues par le code de la commande publique³⁴.



Crédit photo : FNCCR

³¹ « À cet égard, pour intervenir sur un marché, elles doivent, non seulement agir dans la limite de leurs compétences, mais également justifier d'un intérêt public, lequel peut résulter notamment de la carence de l'initiative privée ; qu'une fois admise dans son principe, une telle intervention ne doit pas se réaliser suivant des modalités telles qu'en raison de la situation particulière dans laquelle se trouverait cette personne publique par rapport aux autres opérateurs agissant sur le même marché, elle fausserait le libre jeu de la concurrence sur celui-ci ». (CE, ass., 31 mai 2006, *Ordre des avocats au barreau de Paris*, n° 275531)

³² CE, ass., 31 déc. 2014, *Armor SNC*, n° 355563 ; CE, 7^e-5^e ss-sect. réunies, 18

sept. 2015, n° 390041

³³ CCP, art. L.2511-1 à 5

³⁴ Davantage de précisions ont été apportées par à ce sujet par le Ministère en charge de l'économie : DAJ, *Les contrats conclus entre entités appartenant au secteur public*, 1^{er} avril 2019

L'ENTENTE INTERCOMMUNALE

Les communes, qu'elles appartiennent au même EPCI à fiscalité propre ou à des EPCI-FP distincts, les EPCI et les syndicats mixtes ont la faculté de coopérer dans le cadre d'une entente intercommunale. Ce mode de coopération, très peu usité, est encadré par une ou plusieurs conventions « *à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune* »³⁵.

En l'absence de personnalité morale de l'entente intercommunale, les questions d'intérêt commun doivent être « *débatues dans des conférences dont la composition est définie par convention* ». Dans le silence de la convention, les membres « *y sont chacun représentés par trois de leurs membres désignés au scrutin secret* ». Toutefois, « *les décisions qui y sont prises ne sont exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous* » les organes délibérants des membres³⁶.

Ainsi, ce dispositif demande un investissement du personnel politique et administratif assez conséquent ; le recours à l'entente intercommunale devrait être réservé pour les ouvrages les plus stratégiques.

Les retours d'expérience relatif à des entente intercommunales liées à la gestion des eaux pluviales et de ruissellement sont rares. Une telle démarche pourrait cependant encadrer la mobilisation du service « espaces verts » en vue d'entretenir les espaces d'infiltration des eaux des bassins, des noues et des ouvrages implantés dans des parcs publics.

4. Autres utilisations possibles des conventions

Des conventions peuvent être formées entre des personnes publiques même sur des objets qui n'ont pas été anticipés ou encadrés par la loi. Puisqu'elles ont force de loi pour leurs signataires, les conventions permettent de formaliser des engagements. Lorsque les compétences « assainissement » et GEPU sont exercées par des personnes morales distinctes,

une convention pourrait ainsi préciser les modalités de financement par la GEPU des dépenses d'investissement et de fonctionnement des réseaux unitaires et des bassins d'orage (a). Il est également possible de formaliser, au moyen d'une ou plusieurs conventions, des définitions partagées du système de gestion des eaux pluviales urbaines (b).

► a. Réseaux unitaires : fixation des clés de répartition concernant les dépenses d'investissement et de fonctionnement

Lorsque des ouvrages publics permettent, du fait de leurs fonctionnalités, la mise en œuvre des services publics d'assainissement des eaux usées et de gestion des eaux pluviales urbaines, alors ce dernier est tenu de participer aux dépenses affectés à ces ouvrages.

En effet, le premier est un service public industriel et commercial (SPIC) soumis aux obligations d'autonomie et d'équilibre budgétaires³⁷. Les recettes de ce SPIC sont principalement alimentées par une redevance pour service rendu, et elles ne

peuvent financer que des dépenses relatives à l'assainissement collectif. Le second est un service public administratif (SPA) dont le financement est assuré par le budget général de la commune ou de l'EPCI à fiscalité propre compétent (en cas de transfert de la GEPU à un syndicat, cette compétence sera financée par les budgets généraux des communes/EPCI à fiscalité propre qui l'ont transféré au syndicat).

Lorsque ces deux compétences sont exercées par la même personne morale, une délibération permet de formaliser

³⁵ CGCT, art. L.5221-1

³⁶ CGCT, art. L.5221-2

³⁷ CGCT, art. L.2224-2

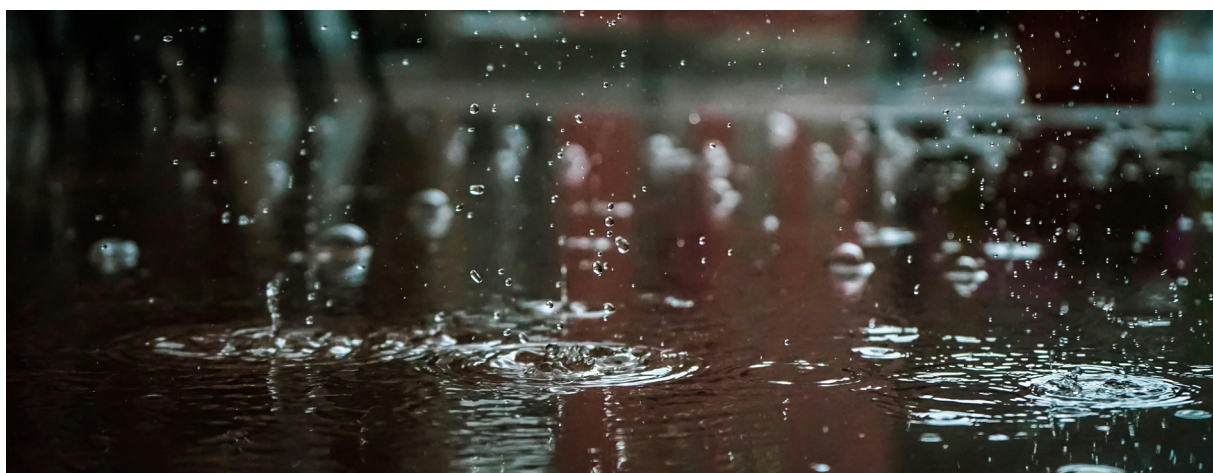
cette clé de répartition. Lorsque ce n'est pas le cas, la clé de répartition peut être fixée dans le cadre d'une convention formée entre l'autorité organisatrice du service public d'assainissement et celle en charge du service public de GEPU.

La quote-part des dépenses exposées par le service public de l'assainissement des eaux usées au titre de la GEPU, en investissement (surdimensionnement des ouvrages unitaires, bassin d'orage...) et en fonctionnement (pompage, traitement et, le cas échéant, curage des bouches et avaloirs...) doit ainsi faire l'objet d'un remboursement par le budget principal au titre de la compétence GEPU.

Une circulaire du 12 décembre 1978³⁸ propose, à titre indicatif, des clés de répartition dont il est possible de s'inspirer :

- 20 à 35% des charges de fonctionnement et 30 à 50% des charges d'amortissement pour les réseaux de collecte unitaires ;
- 10 % des charges de fonctionnement et d'amortissement pour les réseaux séparatifs.

En toute rigueur, il conviendrait d'évaluer ces clés de répartition au cas par cas. Puisqu'il est question d'une contribution, celle-ci doit être comptabilisée dans le budget de l'assainissement au compte 7063 (« Contributions des communes ou de l'établissement public de coopération intercommunale (eaux pluviales) ») de la nomenclature M49³⁹.



► b. Définir le système de gestion des eaux pluviales urbaines

Conformément à la réglementation, « la commune ou l'établissement public compétent chargé du service public de gestion des eaux pluviales urbaines [...] définit les éléments constitutifs du système de gestion des eaux pluviales urbaines en distinguant les parties formant un réseau unitaire avec le système de collecte des eaux usées et les parties constituées en réseau séparatif. Ces éléments comprennent les installations et ouvrages, y compris les espaces de rétention des eaux, destinés à la collecte, au transport, au stockage et au traitement des eaux pluviales »⁴⁰. La définition du système de gestion des eaux pluviales urbaines est présentée en détail dans le livret 3, tandis que les responsabilités juridiques associées à cette notion sont abordées dans le livret 5.

Si la plupart des communes et groupements de collectivités territoriales compétents formalisent cette définition par voie de délibération, d'autres préfèrent s'entendre avec d'autres

collectivités (notamment les communes et départements compétents en matière de voirie) ou/et groupements, en vue de formaliser au moyen de conventions une définition partagée du système de gestion des eaux pluviales. Chaque convention devra être approuvée par des délibérations concordantes des organes délibérants des structures signataires.

Une telle démarche a le mérite d'établir une ligne de partage claire entre les responsabilités respectives de chaque maître d'ouvrage et, donc, de renforcer leur sécurité juridique. En cas de contentieux, il sera plus difficile de rechercher la responsabilité du gestionnaire des eaux pluviales urbaines ou de voir une autre collectivité se retourner contre lui dès lors qu'une ou plusieurs conventions indiquent que l'ouvrage à l'origine des dommages n'est pas une composante du système de gestion des eaux pluviales.

³⁸ Circ., 12 déc. 1978, relative aux modalités d'application du décret n° 67-945 du 24 octobre 1967 concernant l'institution, le recouvrement et l'affectation des redevances dues par les usagers des réseaux d'assainissement des stations d'épuration

³⁹ Voir les annexes de l'instruction budgétaire et comptable M4, pages 107 & 130

⁴⁰ CGCT, art. R.2226-1



LA DÉFINITION DU SYSTÈME DE GESTION DES EAUX PLUVIALES DE MAUGES COMMUNAUTÉ

À notre connaissance, Mauges Communauté a mis en œuvre la démarche la plus aboutie de définition conventionnelle du système de gestion des eaux pluviales urbaines, au moyen d'une convention-cadre signée avec l'ensemble de ses 6 communes membres, que viennent compléter des conventions bilatérales. L'objectif de cette démarche était d'identifier le plus en amont possible le patrimoine constitutif du système de gestion des eaux pluviales urbaines, les opérations d'entretien à réaliser et les coûts associés. Des conventions bilatérales permettent éventuellement adapter la fréquence des opérations d'intervention et les modalités d'entretien, en fonction des exigences des communes qui les signent.

De l'engagement de cette démarche jusqu'à sa finalisation, il a fallu deux ans. Des échanges et des visites de terrains ont été organisées avec les agents techniques des communes (directeurs des

services techniques, agents en charge de l'entretien des espaces verts, ...). Dans la mesure où il appartient évidemment aux organes délibérants des collectivités et groupements signataires d'approuver et de signer ces conventions, outre les directeurs des services techniques, Mauges Communauté recommande d'associer les élus dès les prémices de cette démarche. Cela permet de maintenir une continuité dans les accords préalablement validés consensuellement et d'éviter l'émergence de désaccords au moment de la signature de l'acte. Cette démarche reste un gage de réussite pour la suite, notamment au moment de signer les conventions opérationnelles établies spécifiquement avec chaque commune. Pour en apprendre davantage, on peut visionner l'interview de Madeline FUSS, responsable de la stratégie eaux pluviales de Mauges Communauté («La coopération entre collectivités pour définir ensemble le système de gestion des eaux pluviales»).

B. COOPÉRER AVEC LES ACTEURS PRIVÉS ET LES ACCOMPAGNER

Une part conséquente du territoire national est soumise au régime de la propriété privée. Puisque les eaux pluviales et de ruissellement ignorent les limites cadastrales, être en mesure de les gérer à l'échelle d'un territoire, implique nécessairement d'intervenir en propriété privée ou, du moins, d'exercer une influence sur les travaux et actions qui y sont réalisés⁴¹.

S'agissant de l'existant, il existe des démarches contractuelles permettant d'obtenir des propriétaires fonciers

la mise en œuvre de pratiques compatibles avec les objectifs d'une gestion durable et intégrée des eaux pluviales, à l'image des obligations réelles environnementales (A). Par ailleurs, toute collectivité territoriale ou groupement de collectivités a la faculté de mettre en œuvre des actions visant à assurer une meilleure maîtrise des eaux pluviales (en-dehors des aires urbaines) et de ruissellement, y compris en propriété privée (B).

⁴¹ En matière d'urbanisme, il existe des leviers réglementaires, qui ont été présentés dans le livret 4 : « Comprendre l'articulation de la gestion des eaux pluviales avec les autres politiques publiques ».



Crédit photo : Versailles Grand Parc

1. Mieux maîtriser les eaux de ruissellement grâce aux obligations réelles environnementales

Afin d'assurer la maîtrise des eaux qui ruissellent sur les terrains privés, il est possible de proposer à leurs propriétaires de contracter des obligations réelles environnementales (ORE)⁴². La finalité d'une telle démarche, conformément à la loi, « *est le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de fonctions écologiques* »⁴³. Souvent et même lorsque ce n'est pas leur vocation première, les mesures permettant l'atteinte de ces objectifs participent également à améliorer la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement.

La contractualisation d'ORE avec des propriétaires fonciers est une faculté ouverte, notamment, aux communes (au titre de leur clause de compétence générale) ou aux groupements de collectivités exerçant une compétence en lien avec la préservation ou la restauration des écosystèmes (la compétence « gestion des milieux aquatiques »). Les groupements de collectivités exerçant la compétence eau potable et, dans son prolongement, la mission « contribution à la gestion et à la préservation de la ressource en eau »⁴⁴, ont également cette faculté. La durée des obligations, les engagements réciproques et les possibilités de révision et de résiliation doivent figurer dans le contrat. En l'occurrence, la durée prévue au contrat ne peut excéder quatre-vingt-dix-neuf ans.

Une ORE pourrait permettre, par exemple, de préserver à long terme une prairie, une bande enherbée ou une haie ainsi que de définir les interventions autorisées pour son exploitation et son entretien, en précisant quelles sont les modalités d'entretien à mettre en œuvre (périodicité et saisonnalité

des coupes, type de taille ; entretien des fossés). De même, la mise en œuvre de pratiques permettant de préserver la capacité d'infiltration des sols peut tout à fait être encadrée par une ORE, en interdisant par exemple la circulation d'engins lourds (pour éviter le compactage des sols).

L'intérêt de mettre en place une ORE est qu'elle permet d'éviter l'investissement financier conséquent que représente une acquisition foncière mais également l'indispensable gestion du bien et son entretien. Elle est une alternative à l'intervention directe d'un maître d'ouvrage public sur une parcelle privée, laquelle peut être difficile à assumer lorsque les propriétaires fonciers y sont opposés. L'ORE peut également présenter un intérêt du point de vue des propriétaires fonciers, dans la mesure où elle peut venir combler les lacunes de la servitude naturelle d'écoulement⁴⁵. En effet, si celle-ci protège en principe les propriétaires des fonds inférieurs des potentielles actions aggravant les écoulements du fait des propriétaires des fonds supérieurs, elle est en revanche impuissante à protéger les propriétaires des aggravations des écoulements consécutives aux effets du dérèglement climatique. Or, les ORE peuvent encourager la mise en œuvre de pratiques qui, à défaut de supprimer ces impacts, les atténuerons. Pour en apprendre davantage : FNCCR, « Enjeux liés aux ORE eau », Fédération des Conservatoires d'espaces naturels, Obligations réelles environnementales : Recueil d'expérience et état des lieux des connaissances, septembre 2025

⁴² Pour en apprendre davantage sur les ORE, il peut être utile de se référer aux [fiches de synthèse éditées par le Ministère en charge de l'environnement \(MAJ 2024\)](#).

⁴³ C. envir., art. L.132-2

⁴⁴ CGCT, art. L.2224-7-5 ; art. R.2224-5-2 ; art. R.2224-5-3 ; Lire à ce propos : FNCCR, [Note explicative du décret n°2020-1762 du 30 décembre 2020 relatif à la contribution à la gestion et à la préservation de la ressource en eau](#), Janvier 2021.

⁴⁵ C. civil, art. 640 ; art. 641 ; les dispositions encadrant la servitude naturelle d'écoulement et sa fonction sont présentées en détail dans le livret 2 (« Définir les contours de l'action publique en matière de gestion des écoulements pluviaux et de ruissellement »).

2. Implanter des ouvrages publics de gestion des eaux pluviales ou de maîtrise des eaux de ruissellement sur des propriétés privées et y réaliser des travaux

Une intervention plus directe de la puissance publique en propriété privée est possible, notamment en cas d'urgence⁴⁶ ou lorsque la contractualisation d'une ORE n'est pas envisageable. En effet, les collectivités territoriales et leurs groupements disposent de la faculté « d'entreprendre l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence [...] visant : [...] la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion des sols »⁴⁷. Puisqu'il s'agit de réaliser des travaux sous maîtrise d'ouvrage publique en domaine privé, ces démarches doivent être accomplies dans le cadre d'une déclaration d'intérêt général, arrêtée par le préfet au terme d'une procédure encadrée par le code rural et de la pêche maritime⁴⁸.

Précisons que les communes et groupements de collectivités territoriales compétents en matière de GEPU ont la faculté de mettre en œuvre de tels travaux dans les aires urbaines. Les collectivités territoriales et les EPCI à fiscalité propre ont également cette faculté dans les aires non-urbaines. En revanche, les syndicats qui souhaitent mettre en œuvre ces actions, que ce soit dans les aires urbaines ou non-urbaines, devraient, par précaution juridique, inscrire cette faculté dans leurs statuts.

La réalisation de travaux d'intérêt général en domaine privé peut être intéressante d'un point de vue financier, dans la mesure où le maître d'ouvrage public a la possibilité de « faire participer aux dépenses de premier établissement, d'entretien et d'exploitation des ouvrages les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou qui y trouvent intérêt »⁴⁹. Il peut ainsi s'agir de faire financer, par les propriétaires de terrains impactés par des eaux de ruissellement, la réalisation et l'entretien de haies.

En principe, la création d'un ouvrage public en terrain privé suppose d'en assurer la maîtrise foncière. Celle-ci peut être obtenue au moyen de la création d'une servitude conventionnelle⁵⁰. Par ailleurs, les travaux réalisés dans le cadre d'une DIG peuvent également être la traduction d'une politique planifiée en amont. À titre d'illustration, les espaces fonciers sur lesquels on envisage d'établir des ouvrages dédiés à la gestion des eaux pluviales ou à la maîtrise des eaux de ruissellement pourraient faire l'objet d'emplacements réservés dans le PLU(i)⁵¹.

Crédit photo : Versailles Grand Parc - Noue engazonnée



⁴⁶ Si l'urgence est telle que la sécurité ou la salubrité publiques sont menacées, le maire est tenu de faire usage des pouvoirs de police générale qu'il tient de la loi (CGCT, art. L.2212-2 et 4).

⁴⁷ C. envir., art. L.211-7, I, 4°

⁴⁸ C. rural, art. L.151-36 à 40 ; art. R.151-31 à 37 ; la mise en œuvre de cette procédure est également abordée dans le livret 2 (« Contours de l'action publique et son niveau de service »).

⁴⁹ C. rural, art. L.151-36 ; La redevance pour service rendu dont il est ici question est présentée en détail dans le livret 6 : Règles et outils financiers

⁵⁰ Les adhérents de la FNCCR trouveront des indications utiles au sujet de la création d'une servitude conventionnelle dans le dossier pratique relatif à l'implantation de canalisations publiques en terrain privé (nov. 2022).

⁵¹ C. urb., art. L.151-41, 2° et 3°

C. ORGANISER LA CONCERTATION AVEC LES ACTEURS LOCAUX ET S'INVESTIR DANS LES DÉMARCHES PRÉEXISTANTES

Gérer les eaux pluviales d'un territoire nécessite, d'une manière ou d'une autre, d'influencer la manière dont les autres acteurs publics et les acteurs privés aménagent leurs espaces. Cela suppose de mettre en œuvre des démarches de concertation auprès de ces acteurs, ou de s'investir dans les démarches qu'ils ont eux-mêmes mis en place ou auxquelles ils participent. Ce sera d'ailleurs souvent le cas ; la commune ou le groupement de collectivités territoriales compétent en matière de GEPU dans un territoire donné n'est pas nécessairement la structure qui est en mesure d'y organiser la concertation locale ou d'en assurer le pilotage. Renforcer l'intégration de la gestion des eaux pluviales et de ruissellement dans les autres politiques (cycle de l'eau, aménagement) implique donc de s'investir dans les démarches engagées et pilotées par d'autres acteurs.

Une réflexion doit cependant être engagée sur la méthode à adopter pour influencer les politiques d'aménagement et d'urbanisme : De quels moyens dispose-t-on ? À défaut de

pouvoir influencer l'ensemble de ces projets de territoires, lesquels faut-il cibler en priorité ?

Certaines instances inscrivent leur action dans la durée et à des échelles relativement vastes, à l'instar des commissions locales de l'eau (CLE) qui ont vocation à organiser la gestion de l'eau à l'échelle d'un territoire hydrographique cohérent (1). La gestion des eaux pluviales et de ruissellement est également tributaire de la manière dont sont mises en œuvre les autres politiques d'aménagement du territoire, ce qui suppose de s'y intéresser, voire de s'y investir (2). La politique de gestion des écoulements pluviaux et de ruissellement, lorsqu'elle est mise en œuvre, produit des effets visibles par les riverains et les autres acteurs du territoire. Il convient donc de faire en sorte que cette politique, parfois mal comprise, soit acceptée par ces derniers, voire qu'elle suscite leur adhésion (3).

1. La gestion durable des eaux pluviales : un levier au service des politiques du cycle de l'eau

La gestion des eaux pluviales et de ruissellement peut contribuer à la préservation de la ressource en eau, de la prévention des inondations et du bon fonctionnement des dispositifs d'assainissement des eaux usées. Par conséquent, elle est un levier potentiel que les élus peuvent actionner pour améliorer la qualité et l'efficacité des autres services publics locaux liés à l'eau. Réciproquement, une meilleure maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement peut être obtenue grâce à des actions visant à la protection de la ressource en eau ou à la restauration des fonctions écologiques des milieux (restauration et préservation des haies, pratiques culturales propices à la porosité des sols, ...).

Il est donc important que la gestion des eaux pluviales et de ruissellement soit incorporée aux démarches politiques relatives au cycle de l'eau et intégrées avec celles-ci dans les autres politiques territoriales (agriculture, tourisme), et réciproquement. Une instance appropriée pour cela pourrait être, quand elle existe, la **commission locale de l'eau (CLE)**⁵². Cependant, les comités de pilotage des contrats de milieux ou des projets de territoire pour la gestion de l'eau peuvent également jouer un rôle analogue, dans une certaine mesure.

⁵² Cadre juridique : C. envir., art. L.212-4 ; art. R.212-29 à 34

PROJETS DE TERRITOIRE POUR LA GESTION DE L'EAU (PTGE)

Les PTGE constituent une démarche de concertation visant à aboutir à une vision globale de la ressource en eau sur un territoire hydrographique cohérent. Il est évidemment important d'intégrer cette démarche dans la politique de gestion des écoulements pluviaux et de ruissellement, et ré-

ciproquement. Pour en apprendre davantage sur ces démarches, il peut être utile de se référer au [guide d'élaboration et de mise en œuvre des PTGE \(2023\)](#) élaboré par le Ministère en charge de l'environnement.

Les CLE, ainsi que les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) dont elles assurent l'élaboration et le suivi, ont pour fonction d'organiser la gestion planifiée et concertée de l'eau, dans tous ses aspects, à l'échelle des territoires hydrographiques (généralement des bassins versants ou des aquifères) qui choisissent de les mettre en œuvre. Presque trois décennies après leur création par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, plus de la moitié du territoire métropolitain dispose d'une CLE. La 33^e mesure du Plan « eau » prévoyait que « *chaque sous-bassin versant sera doté d'une instance de dialogue* », en l'occurrence une commission locale de l'eau (CLE), d'ici 2027.

L'institution de CLE dans les territoires qui en étaient dépourvus constitue une opportunité dont les gestionnaires des eaux pluviales et de ruissellement doivent tenir compte. S'investir dans ces commissions permet de s'assurer, déjà, de la prise en compte de cette politique par les autres gestionnaires de service public (assainissement, eau potable, urbanisme) mais aussi de la cohérence de la politique territoriale de gestion des écoulements pluviaux et de ruissellement avec les autres politiques du cycle de l'eau (gestion quantitative via la recharge des nappes, restauration des zones humides et autres milieux susceptibles d'améliorer la maîtrise des eaux de ruissellement, lutte contre l'érosion des sols, etc.). Chaque CLE comporte trois collèges, dont la composition est en partie déterminée par la loi⁵³ et la réglementation⁵⁴.

La CLE, qui doit se réunir au moins une fois par an, décide de ses propres règles de fonctionnement, dans le

respect du cadre juridique et réglementaire. Ainsi, la CLE peut créer autant de commissions thématiques et géographiques qu'elle l'estime nécessaire. Dès lors, une ou plusieurs commissions dédiées à la gestion des eaux pluviales et de ruissellement, ou à l'articulation des politiques de l'eau avec les autres politiques publiques, pourraient ainsi être créées. Si besoin, des experts locaux, des agents des collectivités ou de leurs groupements intéressés peuvent être invités à participer aux réunions de la CLE ou de ses commissions.

La CLE est également une instance consultative, appelée à fournir son avis pour les projets concernant son périmètre. Elle est notamment consultée sur la délimitation des zones d'érosion ainsi que sur les projets de programme d'actions associés, ainsi que pour tout dossier d'autorisation environnementale au titre de la police de l'eau. Elle peut ainsi avoir une influence sur des projets susceptibles d'impacter localement les écoulements pluviaux et de ruissellement, qu'ils soient portés par des acteurs privés ou publics.

Enfin, la CLE n'ayant ni personnalité morale, ni personnalité juridique, elle doit s'appuyer sur une structure porteuse, au sein de laquelle sera employé la personne en charge de l'animation du SAGE. Cette personne peut également jouer un rôle important dans les politiques territoriales de gestion des écoulements pluviaux et de ruissellement, en contribuant à la sensibilisation des acteurs du territoire aux principes d'une gestion intégrée et durable des eaux pluviales.

⁵³ C. envir., art. L.212-4, II

⁵⁴ C. envir., art. R.212-30

Crédit photo : SIAH Croult Petit Rosne – Bois d'Orville (95)



LA STRUCTURE PORTEUSE DU SAGE

Les CLE n'ont pas de personnalité morale, ce qui induit plusieurs limites. Notamment, l'animation et le secrétariat des documents et instances de concertation associée aux SAGE et aux autres documents de gestion de l'eau doit logiquement être assurée par une structure porteuse exerçant la mission relative à « *l'animation et la concertation dans les domaines de la prévention du risque d'inondation ainsi que de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques [...]* »⁵⁵.

Cette structure porteuse peut ainsi se voir confier le secrétariat de la CLE « *ainsi que des études et ana-*

lyses nécessaires à l'élaboration du [SAGE] et au suivi de sa mise en œuvre »⁵⁶. Ce rôle peut être endossé par une collectivité territoriale, un groupement de collectivités ou d'une association de communes regroupant au moins deux tiers des communes situées dans le périmètre du schéma.

Notons que les autres instruments de gestion de l'eau (PAPI, PTGE, contrats de milieux) peuvent également pouvoir s'appuyer sur une structure porteuse, qu'ils peuvent partager entre eux ou avec le SAGE lorsqu'il existe.



2. Réfléchir sur la place des eaux pluviales dans un projet de territoire : les SCoT et les PLU(i)

La gestion des eaux pluviales et de ruissellement n'est pas seulement une composante importante, ainsi qu'un levier potentiellement efficace, de la politique du cycle de l'eau. Elle est également un élément structurant des politiques d'aménagement du territoire, qu'elles touchent à l'urbanisation (maîtrise des risques, voirie, lutte contre les îlots de chaleur), à l'agriculture (maîtrise des eaux de ruissellement, besoins en eau)⁵⁷, à la pré-

servation de l'environnement (gestion des milieux aquatiques, restauration et préservation de la biodiversité), au tourisme, etc. Au-delà de la dimension réglementaire et planificatrice de ces documents, il est essentiel que les élus qui s'investissent dans leur élaboration et leur révision incarnent ces instruments auprès de leurs pairs et de la population.

⁵⁵ C. envir., art. L.211-7, 1, 12°

⁵⁶ C. envir., art. R.212-33

⁵⁷ Le livret 4 (« *Articulation avec les politiques de l'aménagement et du cycle de l'eau* ») détaille la portée réglementaire de ces documents d'aménagement, qui permet d'orienter la façon dont les acteurs privés aménagent

les terrains fonciers, de manière à favoriser la mise en œuvre d'une approche intégrée et durable des eaux pluviales et de ruissellement.

LE SCOT : UN DOCUMENT À INCARNER

À l'occasion du 38^e Congrès de la FNCCR à Rennes en 2022, lors d'une table ronde intitulée « *Irriguer les politiques d'aménagement et d'urbanisme* », Danielle MAMETZ, Présidente du Syndicat mixte Flandre et Lys, 1^{ère} Vice-présidente de Noréade et Vice-présidente de la FNCCR, insistait sur l'importance de « rendre vivant » le SCOT afin qu'il réponde totalement aux attentes du territoire :

« Dans le cadre des documents d'urbanisme, qu'il s'agisse des SCoT ou des PLUi, le problème de l'eau est abordé du point de vue risque, de la biodiversité, de l'attractivité touristique, de la qualité de vie, et de la mobilité. En effet, ma région est parcourue par un certain nombre de points d'eau et canaux qui servent à transporter de la marchandise, dont on retrouve l'utilité dans le cadre de l'adaptation au changement climatique. [...] Avant de réfléchir à la révision des documents, il fallait initier ce travail d'acculturation de la place de l'eau au sein de nos documents d'urbanisme.

Un éduc'tour a donc été organisé avec l'ensemble des élus de sorte à leur permettre de s'approprier le territoire, l'ensemble des documents et les enjeux, en mettant l'eau au cœur de toutes les politiques et enjeux figurant dans le SCoT, qu'il s'agisse des politiques de logement, de développement économique, environnementale, agricole, etc. Cela nous a permis de montrer comment toutes ces politiques allaient s'incarner sur le territoire, et que le SCoT n'était pas juste un document réfléchi avec un bureau d'études spécialisé, qui, une fois écrit et approuvé, était rangé dans un placard.

Nous avons ainsi démontré que les documents d'urbanisme sont des documents vivants et que c'est la condition sine qua non pour réussir un projet de territoire et parvenir à un vrai développement territorial local intégré dans un environnement plus large. Ce n'est pas juste une déclinaison des règles législatives, de la réglementation qui s'impose à nous. Je rappelle que pas moins de 19 normes s'imposent pour les documents d'urbanisme, normes qu'il faut digérer avant de pouvoir exprimer son projet de territoire ».

L'élaboration ou la révision d'un projet de territoire tel qu'un schéma de cohérence territoriale (SCoT) offre l'opportunité de réfléchir sur la gestion des écoulements pluviaux et de ruissellement à une échelle qui transcende celle de la maîtrise d'ouvrage (périmètre GEPU). L'enjeu est de contribuer à l'intégration de la politique de gestion des écoulements pluviaux et de ruissellement aux autres politiques sectorielles (habitat, mobilité, cadre de vie, loisirs, sport), souvent élaborées à l'échelle du bassin de vie voire du bassin d'emploi, et réciproquement. À cet égard, les SCoT et les PLU(i) participent aussi de la co-construction de la politique territoriale de gestion des écoulements pluviaux et de ruissellement.

Par ailleurs, le seul fait que des règles d'urbanisme soient édictées en matière de gestion des eaux pluviales et de ruissellement ne suffit pas à garantir l'intégration d'une approche durable et intégrée de la gestion de ces eaux dans les politiques et projets d'aménagement du territoire. Ainsi,

les collectivités et leurs groupements, ainsi que l'Etat, n'ont d'autres choix que de sensibiliser et d'accompagner les parties prenantes de ces politiques d'aménagement, qu'il s'agisse des élus, des architectes et des maîtres d'œuvre.

Il n'en demeure pas moins qu'en fonction des ressources humaines et financières, mais aussi du poids politique d'une collectivité ou d'un groupement, il n'est pas possible d'être présent partout et tout le temps. Des choix sont donc à réaliser sur les acteurs à cibler, les documents et les démarches à influencer, les partenariats à construire (et à entretenir) ainsi que les messages à porter.

À défaut de pouvoir fournir un investissement continu pour porter et mettre en œuvre ces démarches d'acculturation, il peut être opportun d'agir de manière ponctuelle, lorsque des fenêtres d'opportunités se présentent. Par exemple, l'élaboration et la révision d'un PLU ou d'un SCOT offre gé-

néanmoins l'occasion d'essayer d'acculturer les acteurs de l'aménagement et de l'urbanisme à une approche durable et intégrée de la gestion des eaux pluviales, dans la mesure où elles « *font l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées* »⁵⁸.

Les métiers de l'aménagement sont nombreux, et parmi eux, certains ont une influence décisive sur la manière dont les eaux pluviales sont gérées. L'intégration des problématiques liées aux eaux pluviales et de ruissellement doit s'effectuer dès la conception du projet, le cas échéant dans le cadre de la séquence « éviter-réduire-compenser »⁵⁹.

Il est également nécessaire que les paysagistes adaptent le type de plantations ou d'aménagement paysager des projets, en tenant compte du bassin versant et de l'écoulement éventuel des eaux dans des ouvrages (par exemple, des noues). La manière dont ces ouvrages seront entretenus est également importante (il pourra être question, par exemple, d'adapter les fréquences de tonte). Il est également admis, voire recommandé, de laisser des espaces plantés d'herbes folles favorisant l'infiltration, la régulation de l'écoulement mais

aussi la biodiversité en ville.

La formation des ingénieurs « Voirie Réseaux Divers » (VRD) est un enjeu majeur. Chaque opération d'aménagement de voirie doit être une opportunité pour déconnecter les eaux pluviales et privilégier l'infiltration.

Toutes ces démarches, dont la portée et l'influence ont évidemment leurs limites, permettent d'irriguer les politiques d'aménagement du territoire. Elles limitent les chances que leurs orientations n'aillent pas à l'encontre des objectifs et principes de la GIEP. Surtout, elles participent à la création d'un bruit ambiant favorable à l'acculturation et la sensibilisation des acteurs du territoire, démarche qui s'inscrit dans une politique du temps long aux effets difficilement mesurables.

Crédit photo : FNCCR – Jardin des Géants, Lille (59)



⁵⁸ C. urb., art. L. 103-2

⁵⁹ Différentes publications sur le sujet sont référencées par les services de l'Etat sur la plateforme « [notre environnement](#) »

SCOT DE LA GRANDE RÉGION DE GRENOBLE

Le SCoT de la Grande région de Grenoble constitue un des exemples les plus aboutis d'intégration des problématiques liées aux eaux pluviales et de ruissellement, voire à la politique du cycle de l'eau, aux politiques d'aménagement du territoire.

Dans le cadre de ce SCoT, un groupe technique a été institué, avec pour objet de réaliser un état des lieux des

gestions alternatives des eaux pluviales mises en place dans le périmètre de ce document d'aménagement. Des ateliers conférences comportant des visites de terrain ont été organisés auprès des élus, agents de collectivités, promoteurs et aménageurs. Au terme de ces démarches, un guide destiné aux élus, et intitulé « *Comment gérer les eaux pluviales sur mon territoire ?* » (2018), a été édité.

3. Faire de la gestion durable et intégrée des eaux pluviales la norme

La GEPU étant un service public, sa mise en œuvre et son financement invitent à réfléchir à la manière dont on communique avec les riverains – dont la plupart sont à la fois des « usagers » du service public et des contribuables. Cependant, la gestion des eaux pluviales du territoire ne se résume pas à la mise en œuvre de la GEPU. L'aménagement des voiries et des espaces verts, ainsi que l'urbanisme, ont également un impact évident sur les écoulements pluviaux et la manière dont ils sont gérés. Les actions réalisées en domaine privé également. À cet égard, les projets d'aménagement, qu'ils portent sur la création d'équipements publics ou qu'ils soient l'œuvre de promoteurs privés, sont la traduction matérielle de la politique de gestion des écoulements pluviaux et de ruissellement.

Dès lors, renoncer au « tout tuyau » et encourager la gestion à la parcelle et l'infiltration produit des effets visibles par les riverains, qui peuvent s'en montrer satisfait, mais aussi s'y opposer. Par exemple, la mise en place d'un bassin de rétention peut susciter des craintes diverses (insalubrité, prolifération de moustiques) auprès des riverains. En effet, le caractère relativement récent de la gestion durable des eaux pluviales implique de bouleverser les représentations que les riverains se font de ces eaux et de la manière dont elles sont gérées. L'objectif est bien de normaliser cette approche là où elle est mise en œuvre.

DÉPASSER LES DIFFICULTÉS DE COORDINATION ENTRE SERVICES

Une thèse⁶⁰ relative au positionnement des services techniques urbains et à l'évolution induite des métiers par la gestion intégrée des eaux pluviales a rappelé la nécessité que les services développent des savoir-faire organisationnels pour impliquer tous les acteurs, qu'il s'agisse des services des collectivités territoriales et leurs groupements (urbanisme, voirie, espaces, verts) ou des acteurs privés.

La diffusion et le développement des techniques de gestion par infiltration ainsi que des « solutions fondées sur la nature » exigent une évolution des métiers et son accompagnement. La thèse a mis en évidence des difficul-

tés de coordination entre concepteurs et gestionnaires, d'où le besoin d'une compréhension partagée et d'un accord. Par exemple, l'augmentation des surfaces végétalisées et le zéro phyto nécessitent d'assurer des formations sur les pratiques de nettoyage ou de désherbage.

Pour opérer de manière réussie cette transition, il est fondamental de bien identifier les acteurs et leurs interactions ainsi que les étapes clés mais aussi les points de blocage. L'objectif est de tendre vers une organisation souple qui s'assure de la bonne représentation des acteurs dans les réunions et instances.

⁶⁰ Nina COSSAIS, *Gestion intégrée des eaux pluviales. Position des services techniques urbains et évolution induite des métiers. Métropole de Lyon, URBIA, 2019*

L'organisation de réunions publiques, de concert entre la commune et le cas échéant le groupement de collectivités compétent en matière de GEPU lorsque cette compétence a été transférée, et animée par un ou plusieurs élus, constituent une pratique classique permettant de

prendre rapidement connaissance des appréhensions des riverains, en amont des projets (création de bassin de rétention, déconnexion), ou/et de les sensibiliser sur les orientations prises en matière de gestion des écoulements pluviaux et de ruissellement.

PRODUCTION DE SUPPORTS DE COMMUNICATION

De nombreux groupements de collectivités territoriales exerçant la compétence GEPU, à l'instar de Pornic Agglo, le Grand Reims ou Douai Agglo, ont procédé à des actions de sensibilisation auprès des riverains. Pornic Agglomération a ainsi réalisé des fiches synthétiques à disposition des services communaux et du grand public en vue de leur présenter les missions du service de GEPU.

Nombreux sont également les services qui prennent appui sur des supports de communication de type « gazette », afin de communiquer régulièrement, spécifiquement ou non, sur les actions mises en œuvre en matière de gestion des eaux pluviales et de ruissellement.



Crédit photo : FNCCR –ZAC, Lille (59)

L'objectif est bien de normaliser cette approche là où elle est mise en œuvre. Ce qui était autrefois perçu comme la « gestion alternative » doit devenir, dans la

mesure du possible et là où c'est pertinent, l'approche de référence.



SERVICES PUBLICS LOCAUX
DE L'ÉNERGIE, DE L'EAU,
DE L'ENVIRONNEMENT ET
DES E-COMMUNICATIONS

La Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) est une association de collectivités locales entièrement dévolue à l'organisation et à l'amélioration continue des services publics locaux (énergie, eau, numérique, déchets). Organisme représentatif, elle rassemble plus de 850 collectivités regroupant 61 millions d'habitants en France continentale mais également dans les zones non-interconnectées et les territoires ultramarins.

Novembre 2025 | Tous droits réservés | Photos : © FNCCR, AdobeStock, Pexels, Pixabay, Unsplash.

Ouvrage réalisé par le département cycle de l'eau de la FNCCR
Auteur : Pierre KOLDITZ
Co-rédacteurs : Sandrine POTIER, Régis TAISNE
Relectrices : Mélissa BELLIER, Nathalie ROSSEL, Pauline LALUQUE, Jessica JEAN
Graphiste : Irène Chanrion



SERVICES PUBLICS LOCAUX
DE L'ÉNERGIE, DE L'EAU,
DE L'ENVIRONNEMENT ET
DES E-COMMUNICATIONS

 territoire
d'énergie  cycle
de l'eau  territoire
numérique



FNCCR
20 bd Latour-Maubourg
75007 Paris

www.fnccr.asso.fr

EN SAVOIR PLUS
fnccr@fnccr.asso.fr

01 40 62 16 40