

Le service public de gestion des eaux pluviales :

Mode d'emploi pour la mise en place du service et son insertion au cœur des politiques publiques locales



Recueil de bonnes pratiques de terrain (ou retours d'expériences)

Sommaire

1. Définir le cadre d'intervention du service en fonction des enjeux locaux 6

1.1. La bonne connaissance du patrimoine et son exploitation 6

1.1.1. L'inventaire des ouvrages existants 6

1.1.2. L'affectation des ouvrages au service de gestion des eaux pluviales urbaines 7

1.1.3. La gestion patrimoniale, l'acquisition et la bancarisation des données 9

1.2. Définir le périmètre d'exercice des missions du service 12

1.2.1. Des missions résultant de principes d'exclusion 12

a. A partir d'un périmètre 12

b. A partir du patrimoine 13

c. Sur la base d'enjeux juridiques (dans la limite du périmètre administratif de la collectivité) ? 15

1.2.2. Des missions résultant de principes structurants 16

a. A partir de niveaux d'engagements ou de niveaux de service 16

b. A partir d'une agrégation des diverses fonctionnalités attendues d'un aménagement 16

c. Dans une approche spatiale et temporelle de courts et longs termes 17

d. A partir d'une gouvernance partagée 17

e. A partir d'enjeux d'urbanisation 18

2. Elaborer la stratégie de gestion des eaux pluviales 19

2.1. Connaître et comprendre les enjeux de son territoire 19

2.2. Les élus, des acteurs à associer à la démarche 21

2.3. Analyser les projets et anticiper leurs effets 21

2.3.1. Les éléments communs à l'analyse des projets 21

2.3.2. Les projets d'aménageurs 22

2.3.3. Les projets de particuliers 23

2.3.4. Les projets conduits par la collectivité 23

a. Une démarche participative 24

b. La pédagogie 24

c. L'agrégation des attentes du public et des élus communaux 25

d. La coordination, l'organisation et la concertation 25

e. La créativité 27

3. S'appuyer sur une politique globale pour financer et réglementer les projets et le fonctionnement du service de gestion des eaux pluviales 29

3.1. Les financements 29

3.1.1. Le financement du service de gestion des eaux pluviales 29

3.1.2. Gérer et exploiter le patrimoine transféré 30

3.1.3. L'intégration des eaux pluviales dans les projets d'aménagement en vue de mutualiser les moyens octroyés 34

a. Un financement mutualisé 34

b. Co-construction des projets mais sous réserve d'une optimisation des outils de programmation 35

3.1.4. D'autres aides financières possibles 36

a. Financements FEDER : Programme opérationnel au titre de l'objectif « investissement pour la croissance et l'emploi » 36

b. Financement de la gestion des inondations liées au ruissellement par le Fonds Barnier 36

3.1.5. Un financement selon un mécanisme vertueux 37

3.2. Accompagner la transversalité à travers des leviers d'actions réglementaires 40

3.2.1. Des documents réglementaires pour asseoir la stratégie de gestion des eaux pluviales 40

a. Le zonage d'assainissement des eaux usées et de gestion des eaux pluviales et de ruissellement 40

b. Le plan de prévention des risques naturels, « inondation » 42

3.3. Adopter une démarche de progression itérative 43

3.3.1. Intégrer le facteur temporalité 43

3.3.2. Programmer et anticiper les blocages 44

3.3.3. Le règlement de service, un outil pour encadrer les missions du service 45

a. La nature juridique du règlement de service 45

b. L'intérêt d'un règlement de service 45

c. Le contrôle des prescriptions : une des missions du service 46

4. Conclusion 48

Annexe 1 - Affectation par type d'ouvrage 49

Annexe 2 - Méthodologie dans la démarche d'analyse et de réflexion 51

Annexe 3 Les modalités de révision de l'attribution de compensation 52

Annexe 4 Quels sont les mécanismes de solidarité communautaire existants ? : 52

Introduction

L'article L2226-1 du CGCT définit les missions du service de gestion des eaux pluviales par les actions de collecte, transport, stockage et traitement des eaux pluviales des aires urbaines.

La loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes dite « Ferrand » instaure désormais la gestion des eaux pluviales en tant que compétence, exercée de plein droit à l'échelle

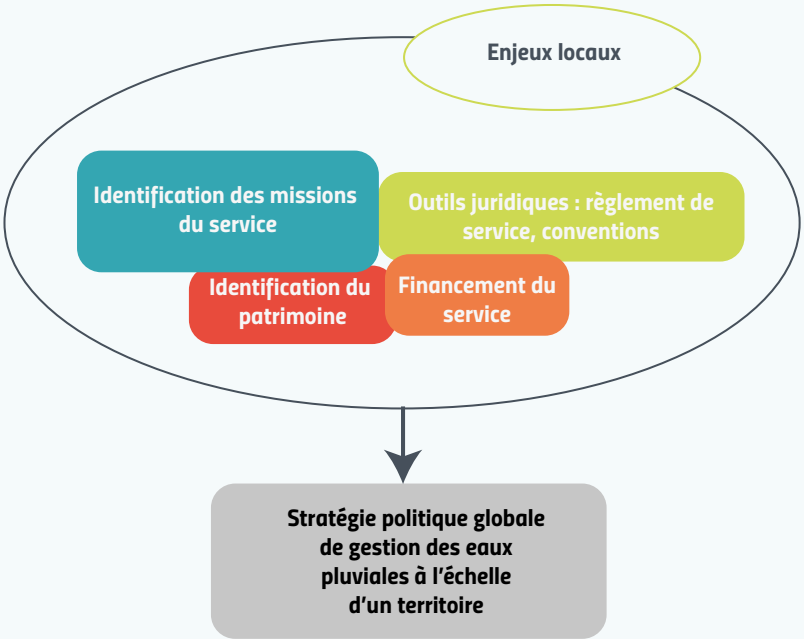
- communale sur le périmètre des Communautés de Communes (mais elle est transférable à la Communauté de communes à titre facultatif). Les communes conservent la possibilité d'exercer ou pas la compétence :
- intercommunale pour les Communautés d'agglomération (au plus tard au 1^{er} janvier 2020), communautés Urbaines et Métropoles (d'ores et déjà pour ces deux derniers EPCI-FP, dans le cadre d'un bloc de compétences global assainissement et eau).

Dans tous les cas, la compétence de gestion des eaux pluviales urbaines est transférable par les communes à des EPCI-FP ou des syndicats, ou, lorsqu'elle est exercée à ce niveau, par des EPCI à fiscalité propre à des syndicats mixtes.

Si désormais le cadre législatif est posé, force est de constater que tant les agents et services des collectivités, selon leur " culture " à dominante plus technique (elle-même orientée à des degrés divers " tuyaux ", urbanisme, aménagement, environnement...), financière ou juridique, proposent des approches différentes du champ exact de ce service, bâties sur des critères et des méthodes reflétant les enjeux que constituent les eaux pluviales de leurs points de vue au regard de leurs contextes.

Ainsi cette note ne propose pas une méthode unique pour bâtir un service de gestion des eaux pluviales, mais des clés d'entrée juxtaposables, toutes pertinentes, parmi lesquelles chaque service peut se retrouver voire envisager des perspectives d'évolution.

À ces multiples approches ayant un impact sur l'identification du patrimoine nécessaire à l'exécution du service, s'ajoutent des superpositions de champs, ainsi le périmètre du service se distingue des périmètres des enjeux, lesquels se distinguent également des périmètres des actions à engager, chacun des trois conditionne toutefois la définition des missions de ce service, le patrimoine qui s'y greffe et les financements à y allouer.



Ce document traite de la mise en place du service public de gestion des eaux pluviales qui ne se limite pas au périmètre des zones urbaines et à urbaniser comme le soumet la loi aujourd'hui. En effet, cette note propose une vision beaucoup plus large afin d'adapter ses actions aux enjeux connus du territoire. Elle se présente sous la forme d'une méthode d'accompagnement, de réflexions, plus que de présentation d'un cadre.

Cette note a été rédigée avec le concours des différents témoignages et retours d'expériences partagés au cours des différentes rencontres ayant eu lieu dans les locaux de la FNCCR.

Nous remercions les collectivités ayant contribué activement à ce travail collaboratif ainsi que les institutions qui ont permis d'enrichir ce document (CEREMA, IRSTEA).

Il ne s'agit là que d'une première étape dans la mise en place d'une stratégie politique dont la vocation est d'évoluer en fonction de travaux à venir.

1. Définir le cadre d'intervention du service en fonction des enjeux locaux

Le champ des missions du service de gestion des eaux pluviales précisé à l'[article R2226-1 du CGCT](#), s'articule autour de deux actions :

- définir 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 ;
- assurer la création, l'exploitation, l'entretien, le renouvellement et l'extension de ces installations et ouvrages ainsi que le contrôle des dispositifs évitant ou limitant le déversement des eaux pluviales dans ces ouvrages publics.

La définition du cadre proposée dans ce chapitre suit ces deux axes tout en contextualisant la problématique bien au-delà du seul périmètre des zones urbanisées et à urbaniser visées par la Loi.

1.1. La bonne connaissance du patrimoine et son exploitation

1.1.1. L'inventaire des ouvrages existants

La création d'un service de gestion des eaux pluviales nécessite de réaliser un inventaire patrimonial des équipements relevant de la " collecte, du stockage ou du traitement des eaux pluviales ".

L'objectif de cette première étape est donc de savoir comment réaliser le plus finement possible cet inventaire. Plusieurs méthodes sont identifiées mais la plus directe consiste à réaliser des visites sur le terrain, voire aussi en questionnant les communes lorsque les ouvrages sont essentiellement communaux.

Les collectivités peuvent s'appuyer sur le recensement des ouvrages dans les plans de récolement, PLU (zones réservées), cadastre, etc.

La bonne connaissance des agents de terrain communaux et/ou d'autres services est une riche source d'informations surtout lorsque les différentes compétences (assainissement, voirie, propreté, urbanisme) sont exercées par la même collectivité. Leur consultation ne doit donc pas être omise.

La collectivité peut également se faire accompagner par des prestataires pour les relevés topographiques de terrain en particulier pour préciser les caractéristiques de chaque ouvrage (relevé des réseaux, type d'ouvrage : ouvrages d'engouffrement, vannes, séparateurs hydrocarbures, etc...).

Certaines collectivités évaluent par extrapolation le linéaire de réseau de leur territoire en appliquant un ratio (appliqué aux ouvrages récolés pour estimer les linéaires hypothétiques du patrimoine). Cette méthode est souvent employée pour (re)constituer l'état budgétaire et comptable des immobilisations (mais également l'évaluation des transferts de charges soumis à avis de la CLECT¹). Le recours à une telle extrapolation est bien souvent inévitable dans la mesure où des réseaux sont existants sous domaine privé; mais elle ne permet évidemment pas de combler le manque d'informations sur les caractéristiques patrimoniales et fonctionnelles actuelles des ouvrages.

¹ Commission locale d'évaluation des charges transférées : commission chargée d'évaluer le montant des charges transférées et fixer le montant des compensations entre commune et l'établissement public de coopération intercommunale. Chaque commune membre y est représentée – article 1609 nonies C du code des impôts

Quels ouvrages inventorier ?



Cette phase d'inventaire engendre des moyens humains importants par conséquent la collectivité peut faire le choix de procéder à un inventaire plus ou moins élargi, soit en inventoriant l'ensemble des ouvrages hydrauliques y compris les systèmes alternatifs, sans tenir compte de leur fonctionnalité ou implantation, soit au contraire en ne recensant que les ouvrages qu'elle souhaite se voir affecter. Une vision plus globale du patrimoine sur le territoire de la collectivité peut lui permettre de savoir comment organiser et optimiser la gestion de ces ouvrages au regard du contexte dans lequel ils se situent, leur rôle et mesurer l'impact financier qui en résulte. Mais elle permet aussi d'obtenir des indications plus précises sur leurs gestionnaires et les modalités d'intervention nécessaires pour en assurer l'entretien.



Les descentes de dalles, gargouilles, dalot, gouttières encastrées sous voirie : qui est en charge de ces ouvrages ?

La jurisprudence considère que les équipements propres des immeubles sont à la charge des propriétaires mais que leur prolongement sous le domaine public constitue des ouvrages publics, dépendances de la voirie, telles que les descentes de dalle encastrées sous le trottoir. Toutefois le jugement de la [cour d'appel de Bordeaux de 2014 n° 12BX01741](#) acte que la gargouille relève bien des équipements du service de collecte des eaux pluviales (en distinguant bien cet équipement des dépendances de voirie).

En effet, la fonctionnalité première de la gargouille n'est pas d'évacuer les eaux pluviales s'écoulant sur le trottoir mais de l'immeuble, par conséquent ces ouvrages relèvent du service des eaux pluviales et non de la voirie. En clair, si la gouttière débouche à gueule bée simplement sur le trottoir, il s'agit d'un équipement propre de l'immeuble à la charge du propriétaire mais si elle est prolongée d'un élément en sous-sol (ou sous trottoir) acheminant les eaux de l'exutoire de la gouttière vers la chaussée, il s'agit d'ouvrages d'évacuation des eaux pluviales (tel qu'un réseau ou fossé de collecte).

1.1.2. L'affectation des ouvrages au service de gestion des eaux pluviales urbaines

On constate une grande diversité des règles adoptées par les collectivités pour l'affectation des ouvrages au service de gestion des eaux pluviales (SGEP)². Les choix sont guidés par des décisions politiques locales souvent liées à un contexte historique marqué par des événements pluviaux importants, mais aussi en raison de l'origine de la construction des ouvrages.

La collectivité doit déterminer ses propres critères d'affectation des ouvrages au SGEP. Le principal critère d'affectation d'un ouvrage au SGEP reste sa fonctionnalité hydraulique.

Les ouvrages hydrauliques peuvent être distingués selon :

- leur type de fonctionnement et leur conception : enterrés ou à ciel ouvert (fossés, mares...)
- leur mode d'écoulement : permanent ou temporaire
- leur exploitation notamment lorsqu'elle est assurée par un autre service (voirie, espaces verts), les questions suivantes se posent alors : qui gère l'espace où les sont ouvrages implantés ? A qui cela profite-t-il ? L'intervention du service est-elle déterminée selon les métiers et le type d'entretien (entretien paysager, curage des réseaux, nettoyage voirie, etc.) ?

² Le terme « eaux pluviales urbaines » n'est pas repris volontairement dans notre document pour aborder la problématique de gestion des eaux pluviales au-delà des zones urbaines et à urbanisées

La collectivité peut tenir compte de l'implantation de l'ouvrage avant de l'affecter au service de gestion des eaux pluviales, par exemple s'il est implanté en domaine public ou privé (la collectivité peut se poser la question d'inclure certains ouvrages privés pour une meilleure gestion intégrée des eaux pluviales sur son territoire) ou encore s'il est situé dans une zone urbanisée en référence au PLU ou si au contraire, l'ouvrage est isolé ou situé en zone périurbaine.



Selon la jurisprudence, on retient :

Ouvrage identifié comme accessoire de voirie ? => il ne collecte que des Eaux pluviales de voirie (fossé de voirie, fosse de routes, etc.) les caniveaux, les fossés le long d'une route, les bouches d'égout et avaloirs qui collectent les eaux de pluie ruisselant uniquement sur la chaussée sont des dépendances de la voirie et relèvent de la compétence voirie (jurisprudence constante du Conseil d'État (CE, 1er décembre 1937, commune d'Antibes ; CE, 26 mai 1965, commune de Livron)

Ouvrage hors accessoire de voirie ? => Affecté principalement au service de gestion des eaux pluviales (fossé de récupération des eaux pluviales issues de parcelles privées et pas seulement de la voirie, gargouilles enterrées, etc.) (arrêt de la Cour Administrative d'appel de Bordeaux de 2014)

Concernant les ouvrages multifonctionnels, une concertation entre les services / collectivités concernés permettra de préciser les responsabilités de chacun et leurs conséquences sur la gestion du pluvial ou la gestion des milieux aquatiques (ex des mares, étangs, cours d'eau... en tant qu' exutoires), et pourra faire l'objet d'une superposition d'affectations (voir chapitre 1.2.1.2).

Par ailleurs, dans le cadre d'une superposition d'affectation, il convient de préciser que le transfert de propriété n'est pas obligatoire.

En effet, l'article L2123 du CG3P (code général de la propriété des personnes publiques) est clair : lorsqu'un élément du système est également affecté à un autre usage, le gestionnaire du service public de gestion des eaux pluviales urbaines recueille l'accord du propriétaire de cet ouvrage avant toute intervention.

Une fois les ouvrages affectés au SGEP, ce dernier en assure leur bonne gestion. La collectivité compétente doit assumer les conséquences des dommages sur ces ouvrages qui affecteraient leur fonctionnalité < eaux pluviales >, y compris leur gestion même si elle relève d'un autre service / personne morale suivant des modalités d'intervention précisées par convention. Celle-ci doit préciser comment les parties s'organisent lorsque les dommages nuisent aux différentes affectations de l'ouvrage.

L'identification des contraintes d'entretien (nature des opérations à assurer, compétences techniques exigées, habilitation professionnelle nécessaire) reste un élément déterminant des modalités de gestion des ouvrages.

Après avoir identifié la nature des opérations et la fréquence des interventions nécessaires, la collectivité peut par exemple fixer le nombre minimal d'interventions à réaliser annuellement par le SGEP. Les autres interventions peuvent être assumées par les autres services s'ils le souhaitent (par exemple en cas de superposition des affectations : aménagement paysager et entretien).



On retient que l'affectation des ouvrages au SGEP et le cadre d'intervention du service dépendent de la stratégie politique mise en place. Il n'existe pas de règle d'affectation universelle ou imposée mais des critères fixés par la collectivité en cohérence avec les enjeux de territoire, comme par exemple la localisation des ouvrages, leur typologie et leur exigence en matière de surveillance.

Exemples de critères fixés par la collectivité



1.1.3. La gestion patrimoniale, l'acquisition et la bancarisation des données

Il est nécessaire de recueillir et de conserver les données relatives au patrimoine existant, pour assurer la gouvernance, maîtriser l'opérationnalité des ouvrages, organiser leur suivi et coordonner la gestion de leur exploitation. Généralement, pour récupérer les données, les collectivités s'appuient sur les levés topographiques, les dossiers d'ouvrages exécutés (DOE), la cartographie -SIG (qui doit pouvoir intégrer les ouvrages principaux tels que les bassins tampons, noues, etc... mais aussi les canalisations), dossier de demande d'autorisation/déclaration IOTA, arrêtés préfectoraux ou récépissés de déclaration, demandes de raccordement au réseau (et par voie de conséquence les prescriptions imposées), conventions de rétrocession pour récupérer les données relatives aux ouvrages...

Les éléments descriptifs fournis lors du dépôt des permis de construire peuvent aussi constituer une source d'informations sur les ouvrages mis en place (ou susceptibles de l'être), notamment les contraintes qualitatives et quantitatives de rejet auxquelles les propriétaires peuvent avoir été assujettis.

En outre, le dossier d'intervention ultérieure sur l'ouvrage (DIUO dont le contenu est décrit au [R4532-95](#) du code du travail) doit rassembler en théorie toutes les données utiles à la maintenance d'un ouvrage (plans, notes techniques...). Ce dossier obligatoire³ peut apporter une aide technique aux opérateurs lors des interventions.

Les rapports d'ITV (inspections télévisées) apportent des éléments sur l'état des réseaux.

La récupération des données descriptives des ouvrages privés, y compris lorsqu'ils répondent à une logique de techniques alternatives, qu'ils soient situés sous domaine public ou privé, permet à la collectivité d'optimiser sa politique de gestion intégrée des eaux pluviales. Pour ce faire, la collectivité doit en connaître le fonctionnement et le cas échéant, les performances, voire s'assurer de l'articulation des obligations de résultats auxquels ils sont soumis avec les dispositions du code civil relatives à l'écoulement naturel des eaux.

³. Commission locale d'évaluation des charges transférées : commission chargée d'évaluer le montant des charges transférées et fixer le montant des compensations entre commune et l'établissement public de coopération intercommunale. Chaque commune membre y est représentée – article 1609 nonies C du code des impôts

Cet objectif de capitalisation de la donnée nécessite de déterminer les informations permettant la caractérisation des ouvrages, par exemple :

- régime juridique dont relève l'ouvrage, prescription réglementaire qui lui serait affectée au travers d'une autorisation préfectorale ou d'un récépissé de déclaration;
- caractéristiques dimensionnelles des ouvrages (volume de rétention/stockage) ; mètres linéaires de réseau;
- pente, géométrie;
- nature de l'exutoire, vulnérabilité et identification du gestionnaire du milieu récepteur;
- typologie de l'ouvrage : enterré/à ciel ouvert;
- date de réalisation;
- contraintes d'entretien, d'exploitation (nuisibles), fréquences;
- rapport surfacique/MES pour évaluer la performance à la décantation;
- présence de surverse;
- débit de fuite autorisé;
- présence et caractéristiques de piézomètres.

Par ailleurs, il paraît indispensable que la connaissance du patrimoine naturel que constitue le territoire en lien avec les conditions d'écoulement tels que la topographie, la géologie, la pédologie - les sols, la végétation, les haies, les axes d'écoulement préférentiels vienne compléter l'inventaire patrimonial.

Une connaissance complète permet de comprendre le rôle (et la contribution) de chaque ouvrage dans la gestion globale des eaux pluviales et leur ruissellement sur le territoire, voire d'évaluer et de quantifier leurs effets (rétention, ralentissement, traitement, ...).

Comme indiqué plus haut, la mise en commun des informations apporte une vision globale et une efficience pour les services. Cette transversalité apparaît comme primordiale pour affiner la connaissance du patrimoine et comprendre le fonctionnement des ouvrages. Ce partage d'informations peut s'effectuer à partir d'une base de données commune (un guichet unique) à l'ensemble des services de la collectivité (voire entre collectivités distinctes, syndicats et EPCI-FP par exemple). Dans une logique d'harmonisation du langage, il est utile de disposer d'un lexique permettant de croiser les données et de les affecter aux éléments constituant le patrimoine (propriété/domanialité).



A l'échelle d'un ouvrage, la récupération des données doit permettre de savoir qui en assure la gestion et la responsabilité, et donc d'anticiper et encadrer les actions et les projets de manières cohérente et pertinente.

Comment gérer les ouvrages publics implantés sur propriété privée sans servitude ni autorisation ?

Pour déterminer le caractère public ou privé de l'ouvrage, il convient tout d'abord de rechercher qui l'a construit, et en l'absence d'élément à ce sujet, de se référer à un faisceau d'indices : dans quel intérêt a-t-il été construit ? à qui bénéficie-t-il ? qui en assure l'entretien ? est-il utile au service public de gestion des eaux pluviales ?

L'implantation d'ouvrages publics situés en propriété privée, doit être autorisée :

- **Soit par une convention** signée avec le propriétaire, mais attention une convention n'est opposable qu'à son signataire, et non aux propriétaires successifs du bien ; cette solution n'est pas pérenne, et ne devrait donc pas être retenue ;

- **Soit par une servitude conclue à l'amiable** avec le propriétaire, qui précise les contraintes, les obligations et les droits de chacun (ainsi que la compensation financière éventuelle) ; il s'agit également d'une convention, mais qui est enregistrée au service de la publicité foncière (anciennement conservation des hypothèques) et sera donc opposable aux propriétaires successifs du terrain. Pour les ouvrages autres que les canalisations, cette possibilité ne peut être envisagée que si l'emprise est limitée et ne remet pas en cause l'utilisation de la propriété.

- **Soit par une servitude imposée** au propriétaire du terrain lorsqu'il s'agit de canalisations, mais cette possibilité n'est ouverte qu'aux « terrains privés non bâtis, exceptés les cours et jardins attenants aux habitations » (art L152-1 du code rural), et sous réserve de suivre une procédure lourde avec enquête publique ; si un permis de construire est refusé en raison de la servitude, le propriétaire du terrain pourra exiger le dévoiement de la canalisation ou l'acquisition du terrain par la collectivité ;

- Soit éventuellement, pour les projets d'envergure pour lesquels aucune autre solution n'est possible, via une **expropriation pour cause d'utilité publique**.

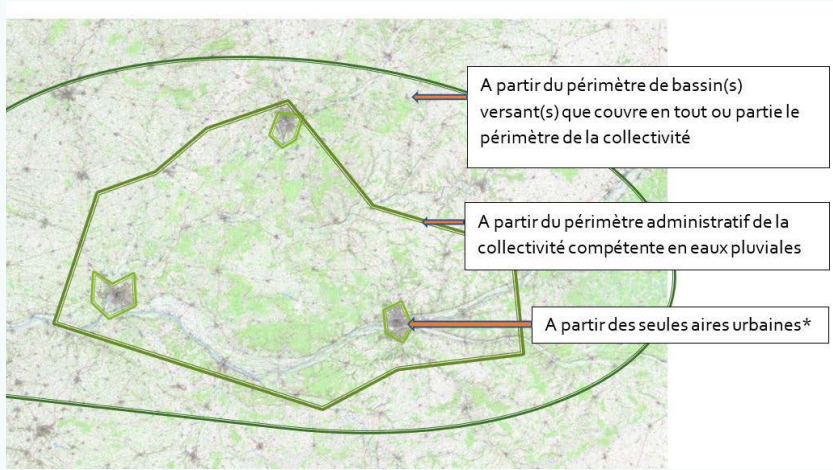
Lorsque la parcelle concernée appartient au domaine privé d'une personne publique, il est possible d'établir une convention autorisant le passage de la canalisation, ou une servitude amiable.

1.2. Définir le périmètre d'exercice des missions du service

Avant même de préciser ce que comprennent les missions d'un SGEP, il s'agit de s'interroger sur les secteurs où le service est en droit, en devoir d'intervenir et où il trouve un intérêt à engager ses missions. Dès lors plusieurs approches ont pu être constatées.

1.2.1. Des missions résultant de principes d'exclusion

a. A partir d'un périmètre

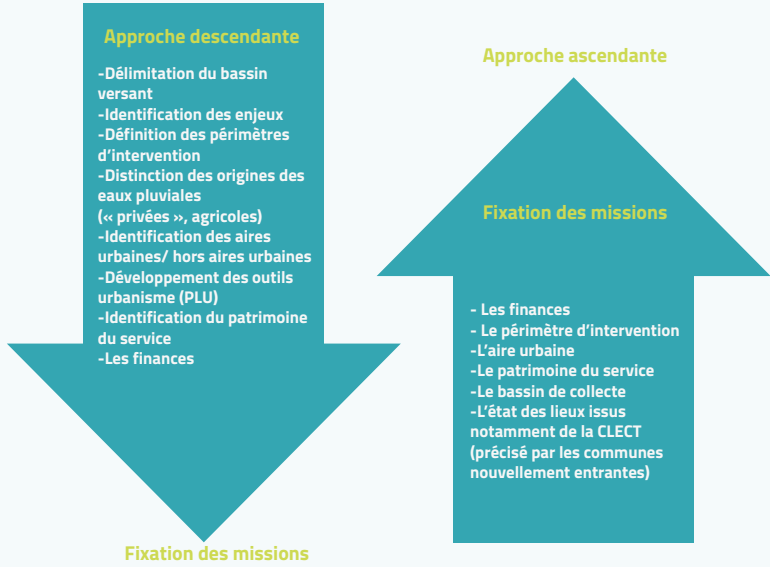


*Par aire urbaine, le code de l'urbanisme entend les zones urbaines - zones U (les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter- R151-18)) et les zones à urbaniser - zones AU- (les secteurs destinés à être ouverts à l'urbanisation R151-20). Ces zones sont délimitées dans le ou les documents graphiques du règlement d'urbanisme (R151-17).

Qu'il s'applique au bassin, au périmètre administratif ou aux aires urbaines, la définition du périmètre du service répond à plusieurs interrogations ou positionnements possibles du service, selon son appropriation du contexte (notamment en situation de prise de compétence récente), l'ambition de l'organe de gouvernance ou des moyens qui sont affectés au service.

Ainsi deux approches se côtoient :

- L'une descendante , à partir du bassin ;
- L'autre ascendante , à partir de l'inventaire des ouvrages existants déjà affectés.



De chacune de ces méthodes, les missions du service résultent ensuite :

- De l'existence d'un patrimoine,
- De l'identification d'enjeux (diagnostic/planification)
- De l'adaptation des outils (notamment règlement d'urbanisme, moyens, ETP,...)

Avantages	Inconvénients
Une telle connaissance des périmètres et de leurs interactions permet de distinguer les problématiques qui relèvent de la compétence GEMAPI (composante prévention des inondations), du 4° de l'article L211 du code de l'environnement (maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement) et/ou du service de la gestion des eaux pluviales urbaines. La connaissance de ces différents niveaux d'échelles permet également d'identifier quels périmètres d'action sont pertinents pour quels enjeux en disposant d'une vision globale et d'une anticipation des conséquences des actions envisagées à toutes les échelles.	S'il apparaît évidemment plus pertinent d'envisager la définition des missions du service à partir d'une connaissance globale du bassin versant, ce n'est pas toujours compatible avec les obligations de prendre en charge cette nouvelle compétence dans des délais courts et avec des moyens (souvent) limités. Dans ce cas, l'approche ascendante qui consiste à analyser les missions du service sur la base des éléments que les communes membres rattachent à ce service, est la plus pragmatique et permet d'identifier des moyens, notamment financiers, sur la base d'informations émanant de l'organe de gouvernance (quitte à faire ensuite évoluer le service et ses missions au fur et à mesure du traitement des priorités et sa montée en capacité et moyens d'actions).

Quel que soit le périmètre considéré, il s'agira d'identifier les missions du service. La collectivité peut toutefois agir en deux temps : arrêter des missions au regard d'une réactivité de court terme vis-à-vis des pluies, puis dans un second temps, élaborer des bilans prospectifs en conjuguant les deux approches.

b. A partir du patrimoine

Trois approches se distinguent :

- => La 1ère s'appuie sur les ouvrages,
- => La 2ème s'appuie sur les écoulements,
- => La 3ème s'appuie sur les moyens.

La première approche est abordée à partir d'un inventaire patrimonial des ouvrages relevant de la " collecte, du stockage ou du traitement des eaux pluviales ". De ces éléments seront exclus les équipements relevant exclusivement d'un service autre que les eaux pluviales, par exemple la voirie ou les espaces verts etc. ou relevant de la propriété privé ;

A l'inverse, nombre d'équipements présenteront des affectations multiples : il faudra alors les identifier de façon exhaustive ainsi que les services ou personnes publiques ou privées dont ils relèvent.

A ce patrimoine sont associées des obligations d'entretien/renouvellement dont le service a dès lors la charge.

Une deuxième approche consiste à définir les missions du SGEP par une extension du " système de collecte " aux drains, lesquels collectent tant les eaux pluviales (ruissellement de surface) que les eaux de drainage anthropique (issues de ces mêmes pluies mais infiltrées puis drainées). L'enjeu se complexifie alors mobilisant une fraction des volumes qui, en l'absence de drainage, sortirait du champ du SGEP.

Toutefois, limiter le champ des missions du service aux seules infrastructures (en intégrant ou non les éventuels flux drainés) expose la collectivité à des lacunes dans sa connaissance des enjeux réels des eaux pluviales et de leurs conséquences sur le territoire à terme, notamment vis-à-vis des projets d'extension ou d'aménagement.

En outre, cette approche ne permet pas à la collectivité d'intégrer plus globalement les enjeux de gestion qualitative et quantitative des milieux aquatiques au sens d'une échelle hydrographique cohérente et le rôle que jouent les eaux pluviales sur son territoire. En revanche, elle permet au service une opérationnalité rapide, la mise en œuvre des opérations minimales de surveillance et d'entretien du patrimoine existant.

Ces remarques valent également pour la première approche.

Une troisième approche consiste à identifier les missions du service sur la base des moyens : le personnel (nombre et compétences) et les moyens matériels alloués (camion hydrocureur, gestion des sables, des boues, des équipements électromécaniques...) - généralement la prise de compétence ou l'extension du périmètre d'exercice de la compétence se fait à effectif constant.

Zoom sur la superposition des affectations entre services d'une même collectivité

La consistance du domaine public est encadrée par l'article L.2111-1 du CG3P (code général de la propriété des personnes publiques) qui dispose que " Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public ".

Dans certains cas, un ouvrage dépendant du domaine public (d'une personne publique) peut faire l'objet d'une ou de plusieurs affectations supplémentaires relevant de la domanialité publique dans la mesure où celles-ci sont compatibles avec l'affectation " première " ; on parle alors de " superposition d'affectation " ([art L2123-7 et suiv. du CGP](#)). C'est par exemple le cas d'un bassin d'infiltration d'eaux pluviales qui sert également d'agrément dans un parc/jardin et/ou de réserve d'eau. En cas de superposition d'affectation, les droits et obligations des différents affectataires doivent être fixés par une convention destinée à régler les modalités techniques et financières de gestion des ouvrages affectés conclue, après délibération de l'organe délibérant, par son organe exécutif ([art R2123-16 du CG3P](#)).

Cette convention constitue un document stratégique lorsque le service de gestion des eaux pluviales conventionne avec une autre collectivité (une commune par exemple). C'est au sein de ce document que seront fixées les modalités d'entretien, d'exploitation et de renouvellement de l'ouvrage, l'entité en charge de ces opérations, la part budgétaire à affecter au service tiers, et bien entendu sa durée. Ces conventions revêtent leur importance dès lors qu'elles constituent " la preuve " qu'une des collectivités signataires est clairement identifiée comme responsable en cas de carence dans ses missions, notamment en cas d'accident.

La convention doit en conséquence également traiter des cas de résiliation anticipée, si constatant une carence ou un risque généré par l'absence d'entretien, d'exploitation ou renouvellement, la collectivité tiers souhaitait couvrir sa responsabilité.

Sur des ouvrages présentant naturellement des risques (chutes, inhalation d'H2S, inondation, ...), le service de gestion des eaux pluviales doit prendre la mesure de sa responsabilité et l'importance de cet outil.

Que retenir en as de superposition d'affectation « interne » à la collectivité ?

Dans ce cas la convention de superposition d'affectation n'a pas lieu d'être. Pour autant, la définition des fonctionnalités des ouvrages, des tâches et la coordination des différents services de la collectivité concernés par l'ouvrage, et des moyens à y consacrer sont essentiels. L'adoption de procédures internes, par ouvrage (ou familles d'ouvrage) constitue une réponse au besoin d'organisation et d'articulation des services mobilisant sur des ouvrages communs.

La démarche peut être longue et fastidieuse et les retours d'expériences montrent qu'elle est peu mise en œuvre. Une approche progressive et itérative, par projet telle qu'elle est mentionnée au chapitre 2.3 en constitue un levier pour progressivement convaincre les autres services de la collectivité de l'intérêt technique et économique à mutualiser l'exercice des missions.

La procédure qui en résultera ne peut que clarifier les rôles et engagements de chacun.

c. Sur la base d'enjeux juridiques (dans la limite du périmètre administratif de la collectivité) ?

Certaines collectivités précisent les missions du service au travers du filtre de la responsabilité de leurs élus :

D'une part en considérant les dispositions de l'[article 640 du code civil](#)⁴ et la servitude d'écoulement naturel des fonds supérieurs vers les fonds inférieurs, d'autre part en considérant les dispositions de l'[article L152-20 du code rural et de la pêche maritime](#)⁵, la responsabilité de la structure en charge de la gestion des eaux pluviales s'articule autour des enjeux liés à ces dispositions législatives :

-  le service ne peut pas s'exonérer de considérer les inondations générées par des eaux pluviales provenant de l'extérieur de son périmètre administratif ou de son périmètre urbain (zones urbanisées et à urbaniser) ;
-  de même, le service ne peut pas s'exonérer de considérer les inondations provoquées par ses eaux pluviales à l'extérieur à son périmètre administratif ;
-  le service doit identifier l'origine des eaux, les risques qui en découlent (inondation, pollution...), et analyser comment se répartissent, le cas échéant, les responsabilités ;
-  le service doit être en mesure de retracer l'historique d'enjeux ou de dommages (notamment s'ils ont fait l'objet de recours à l'encontre de communes...) et d'en identifier, dans la mesure du possible, la cause et le caractère reproductible⁶.

Le service peut par ailleurs, évaluer le risque pris par son organe de gouvernance (au regard des dommages causés par les inondations dont l'origine serait les eaux pluviales) en fonction des capacités des ouvrages et des enjeux juridiques associés (voir chapitre 3.2.1.2 - PPRi). A cette fin le service peut évaluer les indemnités qui résulteraient d'inondations pour des occurrences supérieures et les comparer au coût des ouvrages pour se protéger contre de tels événements. Ce principe revient à établir une analyse " coût-bénéfice " en lien avec le risque juridique, les choix étant ensuite faits en fonction du niveau de risque jugé acceptable.

Une réserve s'impose toutefois lorsque les dommages dépassent les biens matériels ou les pertes économiques pour affecter directement la sécurité des personnes : une analyse uniquement juridique et financière ne peut décemment pas suffire à orienter les choix. Enfin, outre le coût des dommages, les élus doivent également s'interroger sur leurs conséquences indirectes (traumatisme des populations, diminution de l'attractivité économique du territoire...) et les moyens de revenir au plus vite, après événement, à une situation normale.

⁴ Art 640 du code civil : « Les fonds inférieurs sont assujettis envers ceux qui sont plus élevés à recevoir les eaux qui en découlent naturellement sans que la main de l'homme y ait contribué. Le propriétaire inférieur ne peut point élever de digue qui empêche cet écoulement. Le propriétaire supérieur ne peut rien faire qui aggrave la servitude du fonds inférieur »

⁵ Art L152.20 du code rural : « Tout propriétaire qui veut assainir son fonds par le drainage ou un autre mode d'assèchement peut, moyennant une juste et préalable indemnité, en conduire les eaux souterrainement ou à ciel ouvert à travers les propriétés qui séparent ce fonds d'un cours d'eau ou de toute autre voie d'écoulement. Sont exceptés de cette servitude les habitations et les cours, jardins, parcs et enclos y attenants. »

⁶ À noter en outre que la jurisprudence statue généralement sur le caractère prévisible des événements pluvieux ayant générés des inondations, indépendamment des dimensionnements des installations.

1.2.2. Des missions résultant de principes structurants

a. A partir de niveaux d’engagements ou de niveaux de service

Il s’agit de considérer le service au regard d’un niveau de performance ou d’un niveau d’engagement et assurer la gestion des eaux pluviales suivant cette ligne directrice. Par exemple, fixer sur le zonage⁷ défini à l'article L2224-10 du CGCT, des niveaux de services associés à des pluies de périodes de retour fixées (sur la base des références de la ville et son assainissement, sur la base de pluies courantes, moyennes, fortes, critiques...) et adopter en conséquence des règles d’imperméabilisation, de gestion des eaux pluviales à la parcelle voire de désimperméabilisation permettant globalement de respecter ce(s) niveau(x) d’engagement.

A ces dispositions se greffe une gestion de l’inondabilité du territoire avec la création de zones de débordements, des rétentions pour les évènements excédant le niveau de service fourni.

Une alternative consiste à bâtir le champ de ses missions sur des niveaux de risques acceptables (sur la base d’une décision des élus), à partir desquels les aménagements seront conçus (voir paragraphe 1.2.1.3).

Que la collectivité s’appuie sur le critère du risque juridique ou le critère du niveau de service, elle doit également s’attacher à développer une culture du risque pour l’ensemble des citoyens et acteurs de son territoire et faire comprendre et accepter les limites du dispositif. Cela peut notamment s’accompagner de la mise en place de dispositifs d’alerte⁸.

Avantages	Inconvénients
Déterminer les missions du service sur la base d’un niveau de service répond généralement aux attentes des usagers lesquelles s’expriment après un sinistre dû aux eaux pluviales. Le service attendu repose alors sur des actions curatives pour que la situation ne se reproduise pas.	Force est de constater que certaines dispositions adoptées dans les règlements d’urbanisme, en lien avec le niveau de service, s’avèrent inapplicables puis contestées par les élus (" zéro rejet " par exemple, sans cependant en contester la pertinence, bien au contraire). Dès lors, il convient de savoir si ces dispositions peuvent être considérées comme émanant d’une décision politique.

b. A partir d’une agrégation des diverses fonctionnalités attendues d’un aménagement

Nombre de services identifie leurs missions au regard d’un objectif " d’efficacité ", conciliant en ce terme tant les enjeux à traiter que la pluralité des moyens dont dispose la collectivité pour ce faire. A cette fin, chaque aménagement, ou chaque autorisation d’urbanisme constitue une opportunité pour penser les eaux pluviales " autrement ", en allant au-delà des seules compétences eaux pluviales et en adoptant une approche transversale au sein des services des collectivités (voir chapitre 2.3).

Cette approche pluridisciplinaire plus complexe permet de proposer au cas par cas des gestions intégrées, des ouvrages adaptées aux périmètres à traiter et, finalement, d’adopter des pratiques vertueuses conciliant tant les aspects pollution qu’inondation par des méthodes ou dispositifs appropriés.

Dans ce cas, il ne faut pas hésiter à élargir l’approche à des évènements extrêmes, finalement à permettre aux élus de s’approprier ces phénomènes jugés exceptionnels dont toutefois la probabilité d’occurrence semble augmenter. Cela revient à repenser la conception des circulations superficielles de l’eau au sein des aménagements : le domaine public constitue la voie de cheminement et le moyen d’évacuation des eaux de surface (et est conçu en ce sens).

En revanche, cette méthode nécessite du temps pour que les élus s’approprient le sujet et les enjeux (et s’engagent sur des études et actions dépassant la durée de leur mandat). Elle reflète cependant l’orientation d’ores et déjà adoptée par nombre de services historiques et matures.

c. Dans une approche spatiale et temporelle de courts et longs termes

Dans cette perspective, le service doit développer des arguments pour intégrer l’enjeu des eaux pluviales dans une perspective plus large (tant temporelle que géographique), notamment en développant les points suivants :

Du point de vue quantitatif :

- L’inondation peut être à plus ou moins court terme, un élément limitant l’urbanisation future, notamment au droit des zones à urbaniser ;
- Les eaux pluviales (et de ruissellement) quelles qu’en soient les origines notamment agricoles peuvent être sources d’autres problèmes à plus ou moins court terme ; attractivité, résilience du territoire, maintien de pratiques agricoles, etc. ;
- Les eaux pluviales (et de ruissellement) du bassin versant engagent non seulement l’EPCI-FP/syndicat mais d’autres acteurs selon des interfaces à préciser ;
- L’analyse de l’historique des inondations et des moyens de les prévenir, ne peuvent s’envisager sans considérer une échelle hydrologique cohérente, indépendante du seul périmètre administratif de la gestion des eaux pluviales ;
- La gestion des eaux pluviales nécessite une approche globale cohérente, intégrée dans une stratégie locale de gestion de l’inondation (SLGRI, en compatibilité avec le PGRI) voire un ou des programmes d’actions de prévention des inondations (PAPI) – (voir chapitre 3.2.1).

Du point de vue qualitatif

- La gestion des eaux pluviales est directement liée à la qualité des milieux, tant d’eaux de surface que d’eaux souterraines, laquelle contribue à la valorisation du territoire – grâce au SAGE (et bien entendu le SDAGE) ;
- La gestion des eaux pluviales constitue un levier de reconquête de la qualité des milieux, une fois cet objectif intégré au SAGE ;
- Les bénéfices que génèrent la protection des milieux pour la collectivité (au sens large) gagneraient à être analysés notamment en créant plus de lien entre eaux pluviales et zones humides.

d. A partir d’une gouvernance partagée

La définition des missions s’appuie sur l’analyse des interactions (tant positives que négatives) entre les eaux pluviales et l’aménagement.

Les projets d’urbanisation résultent alors d’une mutualisation des besoins et connaissances reflétant l’optimisation des critères de chaque service (notamment les priorités des élus).

⁷ Le zonage (au sens du 3° et du 4° du L2224-10 du CGCT) constitue le seul document cité par la Loi actant le niveau de service fixé par la collectivité pour la gestion de ses eaux pluviales. Le zonage ne concerne pas que les seules eaux pluviales urbaines.
⁸ Au regard de la jurisprudence, cette disposition n’exonère pas le service d’une éventuelle responsabilité vis-à-vis des tiers du fait de l’insuffisance ou du dysfonctionnement des ouvrages publics de gestion des eaux pluviales

Avantages	Inconvénients
Les missions s'inscrivent alors dans une approche de long terme permettant d'intégrer progressivement la gestion des eaux pluviales comme un élément constitutif à part entière de tout projet, en conciliant les impératifs des services porteurs, mais également la stratégie de gestion des eaux pluviales. Cette approche d'abord technique, s'inscrit ensuite dans une gouvernance partagée dont les résultantes sont le règlement du PLU d'une part et le règlement de service d'autre part, chacun co-élaboré en partenariat entre services. Des collectivités évoquent par exemple, " la respirabilité ", la " nature en ville ", mais également des enjeux sanitaires (dératissage, nuisances olfactives).	Bien que traitant de la programmation, cette approche transversale de la gouvernance peut trouver ses limites quand elle se borne au seul bassin de collecte des eaux pluviales (par exemple en ne considérant que les seules zones U et AU).

e. A partir d'enjeux d'urbanisation

En secteur de forte pression foncière, les missions du service résultent parfois d'une situation de blocage de tout projet d'urbanisation.

Deux situations peuvent alors se présenter :

- Le service de gestion des eaux pluviales s'oriente vers un partenariat étroit avec les services de l'Etat pour concilier besoins de développement urbain et gestion des eaux pluviales (notamment les risques qui en résultent) au sein d'une stratégie. Cette dernière propose une articulation entre le PPRN et des règles du PLU concertées, contraignantes mais scrupuleusement appliquées. Dans ce cas, la mission du service ne se borne pas à l'identification des prescriptions et leur intégration dans les documents d'urbanisme mais comprend le contrôle du respect des dites dispositions au sein des constructions puis du maintien de leurs fonctionnalités (en d'autres termes l'entretien) tant sur le domaine public que privé.
- Indépendamment des services de l'Etat, les prescriptions mentionnées au PLU présentent de telles restrictions qu'elles s'avèrent inapplicables, par exemple parce que les surfaces disponibles sont insuffisantes. De telles dispositions conduisent, soit à ne plus respecter les règles (et augmenter le risque), soit à bloquer l'urbanisation en interne.

Cette situation est fréquente et reflète les besoins de réflexion, de transversalité voire d'innovation au sein des services de gestion des eaux pluviales, dont les missions vont alors bien au-delà de la seule réflexion hydraulique ou environnementale et s'intègrent dans une approche d'aménagement du territoire.

Cependant, sortir d'une situation d'impasse nécessite de construire cette approche avec les élus, travailler à une stratégie par une plus grande sensibilisation des conséquences possibles liées à un manque d'anticipation de ces réflexions.



Le schéma ci-dessous propose un exemple de dynamique hiérarchique depuis l'identification de la définition du périmètre d'intervention jusqu'au cadre d'intervention du service et sa relation avec l'utilisateur.



2. Elaborer la stratégie de gestion des eaux pluviales

2.1. Connaître et comprendre les enjeux de son territoire

Outre l'identification du patrimoine, les missions du service visent dans un premier temps à :

- Comprendre** le rôle (et effets) de chaque ouvrage dans la gestion globale des eaux pluviales/ruissellement du territoire, voire évaluer-quantifier leurs effets (rétention, ralentissement, traitement,) puis étendre cette approche aux ouvrages contribuant à la gestion des eaux pluviales non affectés (fossés busés) ou a priori hors du champ du service public (notamment les ouvrages privés) ;
- Caractériser** son territoire à partir de Rapport surfacique/MES pour évaluer la performance à la décantation;
 - la topographie**, les sols, la végétation, les haies, les axes d'écoulement préférentiels, compléter l'inventaire patrimonial par la connaissance des conditions d'écoulement sur le territoire, la pédologie (pour évaluer les capacités d'infiltration, identifier les zones drainées et les temps de réponse associés, les zones humides) ;
 - la rugosité d'écoulement et les typologies d'écoulement** (eaux pluviales, ruissellement, écoulements naturels selon l'article 640 du code civil) et ce en amont et en aval du périmètre administratif ;
- Elaborer** un diagnostic à partir d'un état des lieux sommaire, permettant une compréhension des enjeux de court terme suivant une approche macroscopique. L'objectif du service étant d'être opérationnel dans les plus brefs délais, notamment en s'appuyant sur les informations collectées par les communes composant le périmètre administratif du service ;
- Comparer** la connaissance et l'analyse du service aux documents prescriptifs existants, notamment le ou les zonages eaux pluviales, les PPRI (identifier les disparités, incohérences, juger de l'exhaustivité, des connaissances complémentaires nécessaires).

Dans un second temps, les collectivités mettent en avant les actions suivantes :

S'approprier les enjeux de plus long terme et à plus grande échelle au travers d'une étude type " schéma directeur "⁹. Cette étape permet de savoir si le périmètre du schéma s'étend aux problématiques d'inondation quelles qu'en soient les origines, notamment en considérant le ruissellement (eaux pluviales issues d'autres aires que les aires urbaines ou à urbaniser). Ce processus s'accompagne généralement d'une modélisation permettant une meilleure compréhension du fonctionnement hydraulique des bassins (le périmètre de la modélisation est très variable et peut reprendre l'une ou l'autre des approches présentées au chapitre 1.2). Le schéma directeur doit permettre de justifier les règles de déconnexion mais aussi de proposer des services transversaux. Il permet de présenter les économies générées sur la gestion du patrimoine tout en estimant les temps d'études économisés (en ETP). Il constitue un document support indispensable pour définir, arrêter et accompagner la stratégie de gestion des eaux pluviales et du ruissellement qui justifiera le zonage de gestion des eaux pluviales (voir chapitre 2.2.1), ses prescriptions¹⁰ et enfin le règlement de service (voir chapitre 3.3.3).

Identifier, analyser et maîtriser les limites des outils ;

Arrêter les niveaux de service des installations de collecte, stockage, traitement existant, les niveaux de rejets possibles par zone en fonction de leurs effets/impacts quantitatifs et/ou qualitatifs, définir les axes, niveaux et vitesses d'écoulements superficiels pour les événements d'intensité supérieure, identifier les zones de stockage (sources de dangers), ... ;

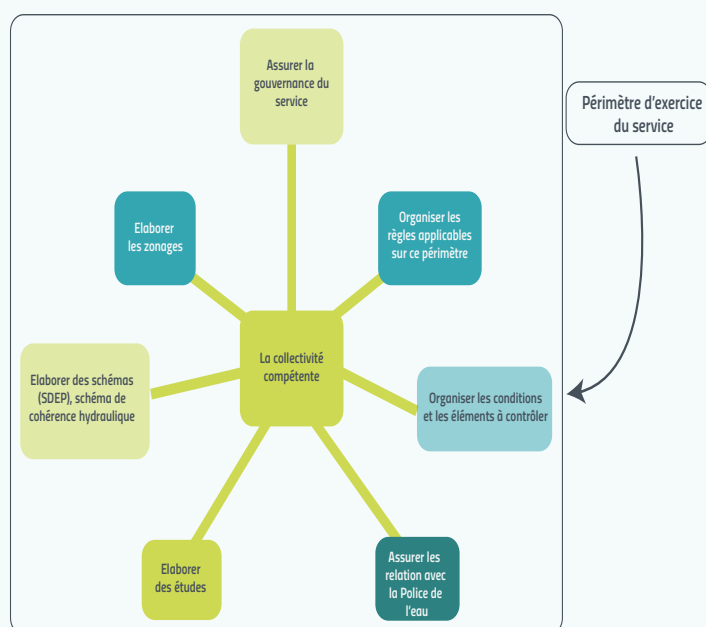
Arrêter un schéma de cohérence hydraulique de l'aménagement¹¹, duquel résultera le zonage propre au ruissellement et la définition des actions visant à remédier (ou signaler à minima) aux zones dangereuses de stockage et aux zones où il y a lieu de veiller à la maîtrise du débit et des vitesses d'écoulement (ou à minima les identifier et les signaler pour limiter les risques humains et le cas échéant les dommages) ;

Elaborer des cartes d'aléas, disposer d'une vision globale pour retenir/proposer des modalités de dimensionnement et fournir une expertise technique à l'aide d'études de schéma directeur le cas échéant.



La collectivité compétente en eaux pluviales a finalement la main sur un certain nombre de missions primordiales qu'il est nécessaire de coordonner et d'articuler de manière cohérente au sein de son périmètre d'action.

Le schéma ci-dessous synthétise cette "articulation"



⁹ Le schéma directeur des eaux pluviales (SDEP) est un outil de planification en termes d'investissement et de fonctionnement, à moyens et longs termes, d'un système de gestion des eaux pluviales en vue de répondre au mieux aux objectifs fixés par la collectivité. Il n'est encadré par aucun texte législatif ou réglementaire.

¹⁰ En s'inspirant des recommandations énumérées aux chapitres 1.2 et 2.1 tant sur les aires urbaines, à urbaniser que dans les zones où l'impact des eaux pluviales sur le milieu le justifie voire dans les zones où il y a lieu de veiller à la maîtrise du débit et des écoulements

¹¹ Un schéma de cohérence hydraulique propose des actions sur le plan hydraulique, évaluées économiquement

2.2. Les élus, des acteurs à associer à la démarche

Quelles que soient les missions et les méthodes arrêtées par le service, le défi auquel il sera d'abord confronté réside dans la mobilisation des élus. Par " élus ", n'est pas visé le seul vice-président en charge de ces problématiques au sein de la commune, l'EPCI-FP ou le syndicat, mais les élus du territoire, toute(s) compétence(s) confondue(s), pour peu à peu intégrer l'eau comme un des enjeux du développement.



Un défi : associer les élus :

En préalable, il y a lieu de s'interroger sur leur perception de l'eau sur le territoire, leur expliquer ses cheminements en adoptant un vocabulaire approprié. Le service a aussi intérêt à valoriser leur rôle de décideur voire d'y greffer un caractère novateur. Le processus peut être introduit à l'appui de témoignages en jouant sur l'exemplarité.

Après identification des élus sensibles à ces sujets, le défi consiste à les intégrer au processus d'instruction des projets. En ce sens, les PLUi constituent de réelles opportunités permettant aux services de démontrer les liens entre aménagement/urbanisme/eau/assainissement/eaux pluviales/ruissellement/GEMAPI et l'intérêt des solutions intégrées. La démarche se veut progressive et peut nécessiter d'attendre une certaine « maturité », c'est-à-dire une appropriation des enjeux pour introduire ces solutions, démontrer leur efficacité et enfin les rendre systématiques dans les cahiers des charges des aménageurs, particuliers et services internes.

Tant la réalisation de projets que les techniques déployées doivent faire « rêver » les élus.

Il est enfin essentiel de répondre à leurs demandes, même lorsqu'elles dépassent le champ d'actions du service. Il s'agit de rappeler le contexte de son exercice et son lien avec d'autres gestionnaires, à l'échelle du bassin le cas échéant (par exemple s'il s'agit d'une question portant sur le ruissellement du bassin versant) et éviter d'engager des moyens (financier, humain ou simplement matériel).

2.3. Analyser les projets et anticiper leurs effets

2.3.1. Les éléments communs à l'analyse des projets

Quel que soit le cadre des projets à instruire ou à engager, le service doit mobiliser des leviers pour aboutir à une gestion intégrée des eaux pluviales : cet objectif ne peut s'atteindre sans les éléments de connaissance cités au chapitre 1, mais ils sont très insuffisants.

En complément, un processus de communication pourra par exemple permettre de partager les connaissances et expliquer la genèse de la stratégie de gestion des eaux pluviales, en adaptant le langage.

Si le schéma directeur permet de justifier des règles de déconnexion, le service ne pourra s'affranchir en complément de cet argument technique, d'un travail en transversalité avec les autres services (tous les services directement ou indirectement affectés par les eaux pluviales) voire proposer des services transversaux (en interne ou à des tiers aménageurs). C'est un véritable accompagnement au changement des pratiques motivé par la présentation des économies générées par ces ouvrages de gestion intégrée, notamment en ETP, sur la base de comparaisons des charges d'exploitation. Mais chaque projet justifie une analyse dédiée, une gestion des eaux par aménagement.

La démarche nécessite cependant un temps d'appropriation des acteurs avant d'envisager l'adoption systématique de telles solutions dans les cahiers des charges. Mais lorsque le service dispose d'exemples de projets réalisés (privés ou publics), il trouve rapidement un intérêt à les valoriser en insistant par exemple sur leurs atouts en termes d'adaptation au changement climatique, de résilience aux événements exceptionnels. L'approche « eau, nature en ville » permet en outre de concilier les intérêts de chacun mais également les enjeux réglementaires qui peuvent être vus comme des freins, si pris isolément.



L'enjeu : proposer de faire autre chose, autrement...

Simplifier, clarifier et limiter la phase d'instruction, s'organiser en interne

2.3.2. Les projets d'aménageurs

Dans un premier temps, une des missions du service de gestion des eaux pluviales va consister en l'analyse des projets en amont du dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme, voire d'être force de propositions.

Mais être en mesure d'évaluer les conséquences d'aménagements, en amont de toute instruction administrative, nécessitera une implication forte du service, laquelle va se traduire notamment par les actions suivantes :

- engager un dialogue avec les aménageurs, en amont du dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme ;
- participer à l'élaboration/conception du projet ;
- sélectionner/proposer des techniques (à l'appui de guides, d'abaques, ...) ; en cohérence avec le projet d'aménagement ;
- évaluer dans quelle mesure il y a nécessité d'agir, comparer les (des) solutions, les gains, les contraintes, les coûts (investissement, fonctionnement) ;
- présenter aux aménageurs les écarts de coûts entre l'intégration des eaux pluviales en phase conception ou l'intégration de ces dernières à postériori dans un projet finalisé ;
- développer les atouts des aménagements intégrés des eaux pluviales dans la valorisation (financière) et l'attractivité des biens immobiliers (valeur du foncier) ;
- anticiper la domanialité des ouvrages au regard de leur caractère public ou privé (voir chapitre 1) et de la provenance des eaux, puis leurs conditions d'entretien dans l'objectif de garantir leur fonctionnalité dans le temps.



Dans un second temps, il s'agira d'instruire des autorisations d'urbanisme, c'est à dire de vérifier la prise en compte, par l'aménageur, de l'ensemble des recommandations du service émises en phase projet. Cette étape consiste à contrôler le respect (ou la prise en compte grâce à la concertation amont) des prescriptions.



Par exemple en limitant le débit de fuite, en imposant un stockage pour toutes les pluies en deçà d'une occurrence donnée (fixée dans les documents de zonage).

Mais l'instruction ne se limite pas à ce travail de contrôle ou de prescription, elle constitue également une opportunité pour capitaliser les données patrimoniales relatives aux ouvrages prochainement réalisés (même s'ils restent à terme dans le domaine privé) :

- recenser les ouvrages (notamment lorsqu'ils sont assortis de conditions de rejet exprimées en débit limité et/ou flux et concentrations), les archiver en vue d'en assurer le contrôle et capitaliser les volumes utiles propres à chacun d'entre eux ;
- contribuer aux contrôles (OPR), notamment en travaillant conjointement avec le service de l'urbanisme en vue d'une part de s'assurer de la réalisation des ouvrages et d'autre part du respect des prescriptions figurant dans l'autorisation d'urbanisme (voir c) du chapitre 3.3.3) et enfin s'assurer de l'élaboration de récolement voire de DOE¹² (que le service a tout intérêt à récupérer et conserver).

2.3.3. Les projets de particuliers

L'article L1331-1 du code de la santé publique permet explicitement à la collectivité de fixer des prescriptions aux modalités de raccordement des immeubles au réseau d'eaux pluviales, mais sans préjudice du principe selon lequel la collecte des eaux pluviales n'est pas un service obligatoire.

Ainsi la méthodologie présentée pour les aménageurs, s'applique également tant en amont que lors de l'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme à l'échelle individuelle.

Il y a un intérêt majeur à étendre la communication sur les informations qui doivent être portées à la connaissance des pétitionnaires avant dépôt du permis de construire, les conseils (et les guides) que le service est en mesure de prodiguer aux particuliers.

Par ailleurs, comme pour les aménageurs, le service trouvera rapidement un intérêt à recenser les ouvrages particuliers, notamment lorsqu'ils sont assortis de conditions de rejet exprimées en débit limité, les archiver en vue d'en assurer le contrôle une fois la construction réalisée puis de capitaliser ces données patrimoniales (les volumes utiles de chacun d'entre eux).

2.3.4. Les projets conduits par la collectivité

Quelques étapes sont à privilégier pour mener à bien et à leur terme ces projets d'aménagement :

- La transversalité ;
- La pédagogie ;
- La prise en compte des attentes des élus et des riverains ;
- La coordination, l'organisation et la concertation ;
- La créativité ;

¹². Dossier d'ouvrage exécuté

a. Une démarche participative

La gestion des eaux pluviales n'apparaît pas comme prioritaire au sein de l'aménagement urbain, de même que son intégration paysagère. Pourtant, la collectivité se rend vite compte de l'intérêt d'introduire les eaux pluviales dans les débats publics (pour susciter l'expression de besoins), en adaptant son langage à ses préoccupations.



Par exemple, les riverains exprimeront leur sensibilité à la « verdure » en ville par opposition à un environnement minéral. En réponse, la collectivité proposera des techniques alternatives paysagères pour gérer ses eaux pluviales.

Ainsi débats publics, cafés citoyens, informations sur les sites internet, plateformes d'échanges etc., sont autant de possibilités pour la collectivité de recueillir les attentes des concitoyens et riverains afin d'étudier dans quelle(s) forme(s) intégrer les eaux pluviales dans les projets, eux-mêmes déclinés en termes plus techniques : hydraulique, paysager, récréatif, mobilité, etc.

Ce trait d'union de priorités et de langage, permet aux élus de la collectivité d'expliquer les projets et démarches qu'ils souhaitent engager.

b. La pédagogie

Une autre stratégie, pour la collectivité, peut consister à présenter de manière plus pédagogique les ouvrages dont la fonction est exclusivement liée aux eaux pluviales, aux citoyens/riverains/usagers. Cette approche a pour but d'enrichir leur connaissance mais aussi de comprendre l'intérêt de ces ouvrages pluviaux en les sensibilisant à leur intégration paysagère et aux comportements adaptés à leur préservation.



Certaines collectivités lancent par exemple des campagnes de sensibilisation du public sur les conséquences des déchets, notamment des macrodéchets abandonnés dans les ouvrages de collecte des eaux pluviales (le principe peut en outre être étendu aux zones humides).

En périphérie des zones urbaines, les actions de sensibilisation et concertation peuvent viser plus particulièrement les agriculteurs, ou les gestionnaires de voiries en leur rappelant les dispositions du code civil...



Credit photo : CdA La Rochelle

c. L'agrégation des attentes du public et des élus communaux

Outre l'association du public, la notion de projets intégrateurs s'applique au sein même de la collectivité : les projets ne portent pas sur les seules eaux pluviales mais sur l'aménagement de l'espace public au sens large. Dans le cadre d'une coordination interne, il s'agit d'assurer la promotion d'une stratégie de changement (que l' élu adoptera sous la forme d'une politique du changement...).



Par exemple, la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre sont respectivement portées au sein d'une direction unique de la collectivité, qui traite transversalement et globalement l'aménagement urbain au travers de projets arbitrés et validés par l'exécutif.

L'exploitation des ouvrages composant ces aménagements est ensuite confiée aux différents services opérationnels (d'exploitation).

Cette direction unique, appuyée d'élus, se charge de coordonner les projets en agréant les différents besoins exprimés, tant ceux de la population que ceux des élus du territoire concerné et les différents services opérationnels plus techniques.

d. La coordination, l'organisation et la concertation

La transversalité et les travaux collaboratifs entre services sont des clés de réussite essentielles. Le financement mutualisé des projets vient ensuite compléter ce processus de co-construction.



Dans cette logique de transversalité, il est indispensable de créer une instance collégiale chargée d'accompagner la démarche projet.

Le coordonnateur ou " chef d'orchestre " de cette instance peut être amené à arbitrer les échanges en particulier lorsque les avis, ou exigences des différents services (intercommunaux et communaux) divergent par exemple lorsqu'il s'agit de fixer les fonctionnalités externes prioritaires des aménagements : mobilité (circuit cycliste ou piéton), insertion paysagère ?

Cette approche en mode projet permet l'élaboration conjointe d'une stratégie identique et cohérente de l'aménagement urbain.

L'objectif de cette coordination est de communiquer le plus tôt possible entre acteurs concernés et d'anticiper très largement les points de blocage avant la présentation du projet finalisé aux élus pour instruction et validation.

La création de cet organe de concertation exige des règles internes et externes de fonctionnement élaborées conjointement, partagées et fixées dès le départ, notamment avec les services communaux.

Un tel processus ne peut s'affranchir d'une forte motivation des élus dans le portage des projets, notamment en les présentant à leurs pairs comme des opportunités de se réappropriier l'espace public tout en multipliant leurs fonctionnalités et par voie de conséquence leur économie globale. Le choix des ouvrages doit tenir compte des moyens limités des services, tant à l'investissement qu'en exploitation : par exemple un espace recouvert d'herbes folles requiert moins d'entretien, donc moins de moyens humains ensuite ...

La concertation, dès l'étape projet, s'avère donc primordiale pour anticiper les éventuels points de blocage internes ou externes.



Crédit photo : CdA La Rochelle



L'intégration des services de la voirie, un cas particulier

Le relationnel et la coordination avec le service de la voirie ne peut s'affranchir d'une prise en compte de la jurisprudence laquelle considère très distinctement, en cas de dommages, la responsabilité des communes vis-à-vis des conséquences des aménagements de voirie d'une part et des conséquences du dysfonctionnement des réseaux d'eaux pluviales d'autre part.

Au regard de l'aménagement de la voirie et de ses conséquences sur les écoulements naturels :

Le [code civil](#), article 640, instaure une servitude des fonds inférieurs vis-à-vis des eaux pluviales provenant des fonds supérieurs, cette servitude ne porte que sur les eaux qui en découlent naturellement sans que la main de l'homme y ait contribué.

- Un arrêt de la **Cour d'appel d'Amiens du 5 juin 2008** [06/04097](#) précise dans quelle mesure cette disposition du code civil s'applique aux aménagements de voirie.

" Attendu que s'il est exigé que la main de l'homme ne contribue pas à l'écoulement, il n'est pas interdit pour autant au propriétaire dont le terrain transmet les eaux à l'héritage inférieur, d'exploiter normalement son bien ni de l'aménager ; que tel est le cas du revêtement goudronné de rue ... dès lors qu'une telle modification qui peut avoir pour seul effet l'augmentation du volume des eaux ne constitue pas à elle seule une aggravation préjudiciable de la servitude "

- Cet arrêt est par ailleurs conforté par d'autres jugements qui analysent finalement le caractère naturellement inondable d'un lieu avant d'en analyser l'origine par des effets d'aménagements :

[Conseil d'État N° 297006 31 décembre 2008](#)) : *" en jugeant que les fossés situés le long des routes avaient pour fonction de recueillir et permettre l'écoulement des eaux de ruissellement sur celles-ci, même s'ils pouvaient faciliter l'écoulement d'autres flux, la cour n'a entaché son arrêt ni de contradiction de motifs ni d'erreur de droit ». Dans le cas d'espèce « les dommages [...] ne trouvaient pas leur origine dans l'existence ou le fonctionnement des routes départementales [...] et de leurs accessoires et n'avaient pas été aggravés par ces ouvrages, même si une étude hydraulique concluait à la nécessité de construire de nouveaux fossés permettant de recueillir les eaux d'amont ; "*

[COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE LYON N° 12LY24922 23/10/2014](#) *" il ne ressort pas de ladite expertise que les dommages [...] qui sont imputables à la situation naturelle des lieux, ont été aggravés par l'existence ou les conditions d'entretien des ouvrages publics que constituent les voiries en cause ; que l'absence d'un ouvrage destiné à protéger les fonds placés en contrebas contre les risques d'écoulement des eaux pluviales provenant du bassin versant les dominant ne saurait engager la responsabilité des collectivités propriétaires desdites voies, aucune obligation n'existant à leur charge de construire un tel ouvrage "*

[Considérant, \[...\] une des parcelles à l'état de prairie appartenant à M. A qui est susceptible d'être inondée du fait de sa localisation dans une zone de ruissellements provoqués par un thalweg; il ne résulte pas de l'instruction, et notamment de l'examen des documents produits par ce dernier, que les travaux \[de voirie\] réalisés, rue des \[...\], par la commune \[...\], seraient à l'origine de l'aggravation des inondations subies sur la parcelle, objet du présent litige ; que, par suite, le maire de la commune n'a pas davantage commis de faute, Cour administrative d'appel de Douai N° \[12DA00534\]\(#\) 28/11/2012](#)

- Il arrive cependant que ce lien de causalité ait été démontré, auquel cas les arrêts statuent différemment :

[qu'il résulte ainsi de l'instruction que le tracé des voies communales a mené directement les eaux de ruissellement vers la propriété de M. C... ; que c'est ainsi à bon droit que les premiers juges ont pu estimer, dans le jugement contesté du 21 avril 2011, que les dommages dont il s'agit ont été causés par la conception de la voirie routière en amont et au droit de la propriété de M.C... ; \[...\]](#); (Cour Administrative d'Appel de Marseille N° [11MA02344](#) 19 décembre 2013)

[l'insuffisance du nombre des bouches d'évacuation des eaux pluviales sur la chaussée qui révèle un défaut de conception de la voirie du lotissement est la cause essentielle de l'accumulation d'eau ; que les occupants de l'immeuble inondé sont des tiers par rapport au réseau d'évacuation ; Conseil d'Etat N° 68556 20/05/1987](#)

En revanche, au regard des ouvrages publics de collecte des eaux pluviales, les arrêts sont rarement en faveur de la collectivité :

[Cour administrative d'appel de Nantes N° 12NT03129 6/02/2014](#) *< les dommages causés à l'immeuble de la SCI résultant des inondations survenues le 30 septembre 2007, ont été causés par l'absence de régulation du ruisseau de [...] en amont de la ville de [...], ainsi que par l'insuffisance du réseau d'évacuation des eaux pluviales, à l'égard duquel la SCI est un tiers dans un contexte de précipitations abondantes et de forte marée ; que cette conjonction de phénomènes, qui s'était déjà produite dans les années antérieures, n'était nullement imprévisible >*

[Cour administrative d'appel de Douai N° 10DA00168 16/11/2010](#) *< les dommages causés à la propriété de M. et Mme A, [...], sont imputables au débordement des eaux de pluie de la conduite d'évacuation de la rue de l'Eglise, lesquelles ont ruisselé sur les terrains avoisinants entraînant l'inondation d'une partie de leur maison d'habitation située en contrebas ; que la construction et l'exploitation des réseaux et ouvrages publics d'eaux pluviales ont été transférées [...] à la COMMUNAUTE [...] ; qu'ainsi, ces dommages, qui sont imputables à l'existence et au fonctionnement de l'ouvrage public intercommunal constitué par le réseau d'évacuation des eaux pluviales, sont de nature à engager la responsabilité de la COMMUNAUTE.*

Considérant qu'eu égard au dimensionnement de l'ouvrage, conçu pour répondre à des risques de fréquence décennale, le débordement de la conduite, provoqué en l'espèce par de fortes pluies auxquelles les météorologues locaux ont attribué une périodicité comprise entre 20 et 50 ans, n'était nullement imprévisible ; qu'ainsi, quelle qu'ait été la violence des précipitations qui se sont abattues le 22 juillet 2004 sur le territoire de la commune de [...], les dommages subis par M. et Mme A ne peuvent être regardés comme ayant été causés par une circonstance de force majeure ; que, par ailleurs, il n'est nullement démontré que les avaloirs, ouvrages de voirie permettant l'entrée des eaux pluviales dans la conduite d'évacuation, dont l'entretien incombe à la commune de [...], auraient aggravé le phénomène ; que, dans ces conditions, le lien de causalité entre l'ouvrage public et lesdits dommages étant établi et aucune faute des victimes dans l'implantation de leur habitation, fut-elle sur un terrain en pente, ne pouvant être retenue, la responsabilité des dommages dont s'agit incombe à la COMMUNAUTE ».

e. La créativité

La construction collective des projets nécessite cependant que le SGEP soit force de propositions et démontre une certaine " créativité ".

Ainsi la conception de projets nécessitera une priorisation d'ouvrages à multi-affectations, notamment par la conception de techniques transversales répondant toutefois aux attentes hydrauliques.

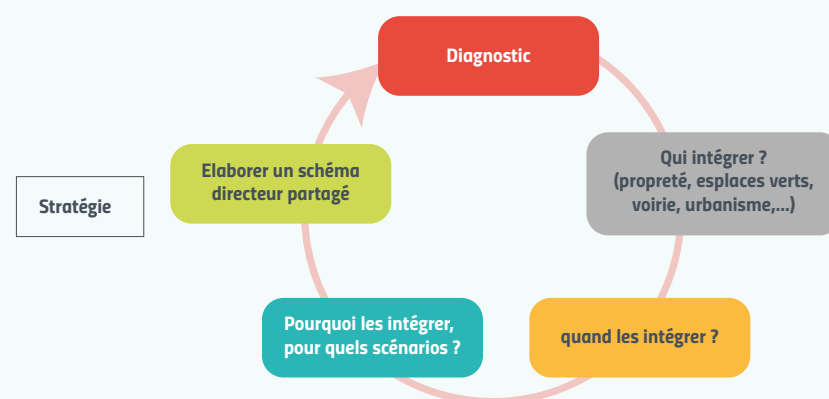
A cette créativité technique s'ajoute des arguments financiers pour démontrer l'intérêt de traiter de la problématique des eaux pluviales d'une part et de les intégrer dans des ouvrages multifonctionnels d'autre part : certains services comparent les coûts de l'aménagement (réalisation et gestion) aux coûts qui résulteraient de l'absence d'ouvrage ou d'ouvrages transparents (cela revient à évaluer les coûts engendrés par les inondations).

L'analyse des charges inhérentes aux projets a une seconde vertu, elle permet d'identifier les budgets à y affecter ; notamment en cas de mutualisation de personnels, ou en cas d'ouvrage répondant à plusieurs affectations (voir chapitre 3).

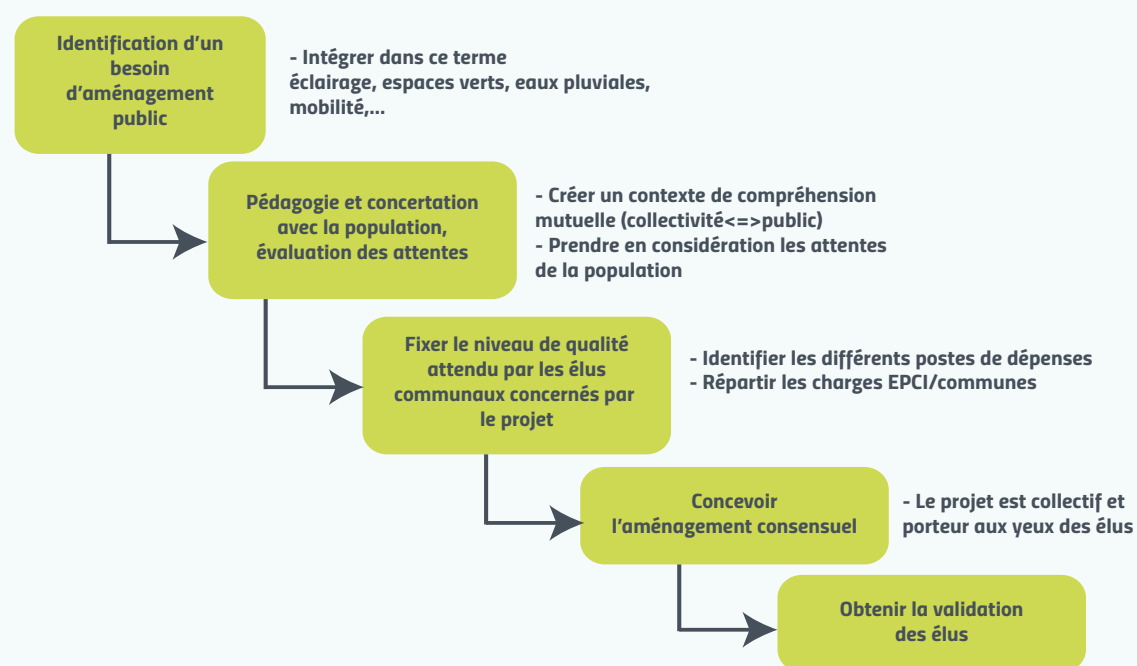
Comme évoqué dans les paragraphes précédents, il est cependant essentiel de concevoir les projets en intégrant les services connexes, plus particulièrement le service de la voirie pour aboutir à un changement de paradigme sur les secteurs à difficultés : les services de la voirie ne sont plus les seuls prescripteurs.



L'enjeu : 'Informer', 'Former', 'Eduquer' les services connexes dont la voirie face aux enjeux des eaux pluviales mais aussi ne pas hésiter à engager des coûts d'études proportionnés afin de réduire au final les coûts globaux des projets.



Le schéma ci-dessous synthétise ce principe de co-construction des projets d'aménagement



NOTA : les missions du service de gestion des eaux pluviales comprennent le contrôle réalisé à postériori c'est-à-dire après la délivrance des autorisations d'urbanisme ou lors des opérations de réception des travaux issus de projets internes ; cette partie est traitée au chapitre 3.3.3.



Propositions intéressantes à retenir :

- Apprendre à présenter la stratégie de gestion des eaux pluviales,
- Se doter de compétences différentes (par exemple en sociologie ?) ;
- Intégrer les eaux pluviales et de ruissellement dans les documents de programmation : apporter de la lisibilité et de la cohérence entre les trames vertes et bleues (TVB), plans climat air énergie territorial (PCAET), Agenda 21 ;
- Définir et évaluer les aménités, externalités des continuités écologiques, nature en ville ;
- Créer du lien pour lutter contre les îlots de chaleur ;
- Elargir ou articuler les eaux pluviales, les milieux aquatiques et le risque inondation, évoquer des projets de territoire répondant globalement aux enjeux du SAGE et de la SLGRI (stratégie locale de gestion des risques inondations) ;
- Identifier la personne qui assure la coordination entre les services.

3. S'appuyer sur une politique globale pour financer et réglementer les projets et le fonctionnement du service de gestion des eaux pluviales

3.1. Les financements

Les missions du service ne se limitent pas à des aspects techniques mais dépendent d'abord de l'allocation par l'organe de gouvernance de financements dédiés. Or, obtenir des financements consiste à présenter l'intérêt de la mission, voire sa nécessité et la justifier.

Outre les opérations " de première nécessité ", lesquelles sont en théorie traitées au droit des CLECT qui devraient dégager les financements antérieurement alloués aux eaux pluviales qu'il y a lieu de maintenir, il s'agirait dans l'idéal de développer un argumentaire plus prospectif, dont les objectifs sont multiples. Comme vu précédemment, il s'agit de :

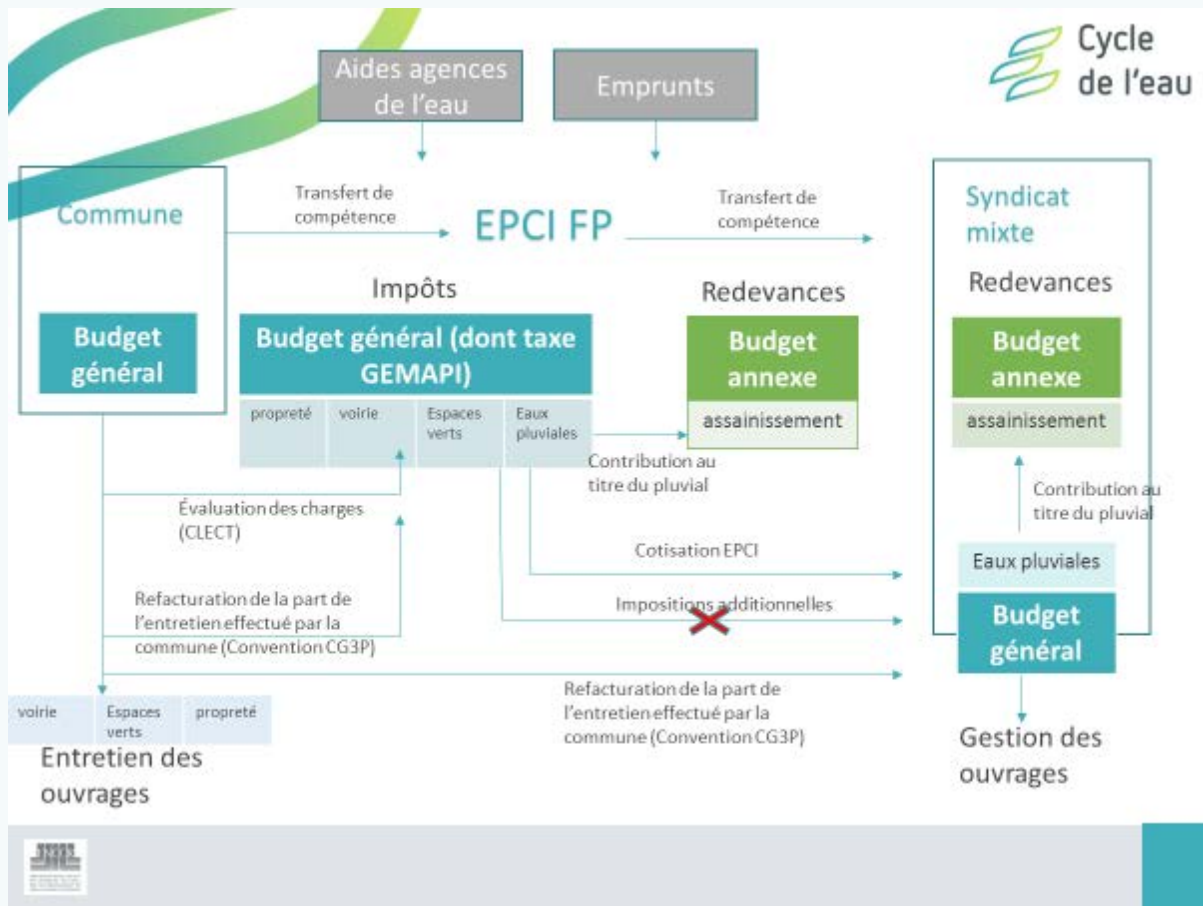
- mettre en exergue le caractère inéluctable du ruissellement et ses éventuelles conséquences sur la population (en d'autres termes ne plus ignorer ce facteur de sinistres) ;
- sensibiliser les élus à leurs responsabilités notamment au travers des projets d'urbanisation ;
- illustrer le caractère intégrateur de l'eau, sans considérer cet élément comme une seule source de prescriptions restrictives ;
- développer les besoins en termes de communication autour de l'eau, eau comme facteur de risque, responsabiliser la population face à cet enjeu ;
- démontrer les possibilités d'utiliser l'eau comme facteur d'embellissement du cadre de vie.

Un point commun émerge de ces approches, elles sont progressives et les sources de financements, quand les demandes aboutissent, ne se dégagent qu'au long terme.

3.1.1. Le financement du service de gestion des eaux pluviales

Mais à court terme, force est de constater que la gestion des eaux pluviales est considérée comme un service onéreux et les budgets effectivement alloués sont très contraints voire inexistants, ce qui impose au personnel, une optimisation des pratiques pour assurer le service sur la base des enveloppes autorisées.

Le schéma suivant rappelle les grands principes de financement des services, par type de collectivité :



L'optimisation du fonctionnement budgétaire du service passe par une maîtrise des dépenses pour laquelle deux approches se dégagent :

1. Dans la continuité des transferts de compétence : les dépenses autorisées résultent de l'évaluation des transferts de charges et des clés de répartition fixées par la CLECT. Ces derniers sont étroitement liés à l'identification du patrimoine et son affectation au service de gestion des eaux pluviales ainsi qu'à l'étendue des missions qu'il exécute avant transfert. Les financements fixés par l'assemblée délibérante, notamment à partir des propositions de la CLECT, consistent alors en une mise à niveau de court terme.

A plus long terme, il s'agit d'adopter une stratégie de partage entre communes : partage des recettes de la fiscalité, partage de solutions plus économiques, et sortir de l'approche onéreuse généralement affectée aux eaux pluviales.

2. Dans une stratégie du changement avec l'élaboration de nouveaux projets, en évaluant les dépenses globales d'investissement impliquant les différents services (eaux pluviales, voirie, espaces verts, zones humides et préservation des milieux aquatiques, protection contre les inondations) ou autres acteurs (communes, syndicats...) ;

3.1.2. Gérer et exploiter le patrimoine transféré

Dans le cadre du transfert de compétence : le nouveau service de gestion des eaux pluviales se voit en charge de définir le périmètre, recenser le niveau de service fixé par les communes et arrêter le niveau d'exigence de l'EPCI, et son impact financier.

Bien souvent, les charges courantes en lien avec la gestion des eaux pluviales sont liées à d'autres services : voirie, assainissement,

Ces services en assuraient généralement l'exploitation directe voire exécutaient des travaux de renouvellement de faible ampleur même lorsqu'ils étaient rattachés exclusivement aux eaux pluviales. L'identification des charges présente alors des difficultés.

La CLECT a cependant pour objet de recenser l'ensemble des dépenses affectées à l'échelle communale à l'exercice de la compétence transférée¹³, mais bien souvent, les comptabilités des communes ne permettent pas une lecture aisée des sommes affectées au SGEP et par ailleurs, ces services, lorsqu'ils étaient assurés, dépendaient d'ETP, matériels à affectations multiples.

Le choix politique des élus peut donc se traduire par des transferts de charges à la faveur des communes et non de l'EPCI, par exemple lorsqu'il est constaté une forte disproportion entre les charges allouées à la gestion des eaux pluviales de la ville centre de l'EPCI-FP en comparaison des charges affichées par les villes périphériques/communes. Le transfert est alors évalué sur la base des services historiques en place.

Ainsi depuis l'adoption de la Loi Notre (Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République) puis l'adoption de la Loi Ferrand (Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes), nombre d'EPCI-FP évaluent (ou se sont prêtés à l'exercice d'évaluation) les finances résultant de ce transfert des eaux pluviales urbaines¹⁴. Force est de constater que la question des charges qui s'y rattachent résulte bien souvent, non pas d'une approche rigoureuse stricto-sensu (même si le travail a été réalisé par les services et figure dans le rapport de la CLECT), mais d'un positionnement politique des élus (intercommunaux et communaux).

Les conditions dans lesquelles cette commission est habilitée à retracer les charges afférentes à une compétence transférée sont fixées par le code des impôts¹⁵ selon deux méthodes¹⁶.

Dans la pratique, qu'il s'agisse d'équipement ou non, elles sont déclinées en fonction des informations dont dispose la CLECT :

Méthode n° 1	Méthode n° 2
Constater, hors équipement, le coût réel des charges de fonctionnement dans les budgets communaux (primitifs, supplémentaires) lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou sur la base de comptes administratifs (en moyennant les charges constatées sur une durée fixée par la commission)	Constater, pour les équipements, le coût réel des charges de fonctionnement dans les comptes administratifs des exercices précédant le transfert. Dans cette méthode, la période de référence retenue pour constater le coût réel est déterminée librement par la CLECT.

¹³ Article 1609 nonies C du code des impôts

¹⁴ Ce transfert est désormais obligatoire pour les métropoles, communautés urbaines et est intégré à la compétence assainissement, il relève d'une des compétences obligatoires des communautés d'agglomération. Le service de gestion des eaux pluviales urbaines reste à l'échelon communal pour les communautés de communes.

¹⁵ Les dépenses de fonctionnement, non liées à un équipement, sont évaluées d'après leur coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après leur coût réel dans les comptes administratifs des exercices précédant ce transfert. Dans ce dernier cas, la période de référence est déterminée par la commission. Le coût des dépenses liées à des équipements concernant les compétences transférées est calculé sur la base d'un coût moyen annualisé. Ce coût intègre le coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement ou, en tant que de besoin, son coût de renouvellement. Il intègre également les charges financières et les dépenses d'entretien. L'ensemble de ces dépenses est pris en compte pour une durée normale d'utilisation et ramené à une seule année. Le coût des dépenses transférées est réduit, le cas échéant, des ressources afférentes à ces charges.

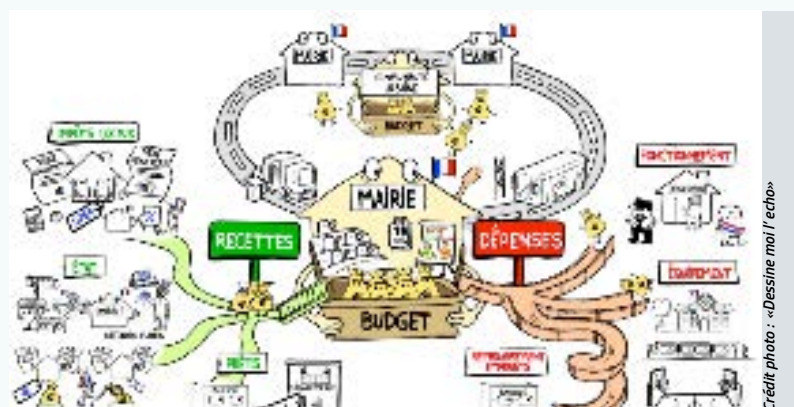
¹⁶ Cf le [guide pratique de la direction générale des collectivités locales \(DGCL\)](#)

Hors équipement, quand l'information existe, les comptes administratifs sont les plus couramment mobilisés : les communes peuvent évaluer les dépenses moyennes sur la base de leurs comptes administratifs sur 3 ans (vérifier les dépenses inscrites dans la section fonctionnement liée à l'exercice de la compétence transférée) : il s'agit cependant d'un état à un instant < t > qui ne reflète pas la réalité des charges (investissements exceptionnels par exemple) et rend cette évaluation difficilement exploitable voire potentiellement fragile.

Pour les équipements¹⁷, la DGCL précise l'ensemble des dépenses que la CLECT doit retracer :

- Le coût de réalisation lorsque la commune a elle-même réalisé ou construit l'équipement en question ;
- Le coût d'acquisition lorsque la commune a acheté l'équipement ;
- En tant que de besoin, le coût de renouvellement de l'équipement lorsqu'il n'est pas possible de connaître le coût de réalisation ou d'acquisition du bien ou si ce dernier n'a plus de pertinence compte tenu de son ancienneté ;
- Les charges financières et dépenses d'entretien de l'équipement.

Dans le domaine strict des eaux pluviales, qu'il s'agisse d'équipements ou d'autres dépenses, constatant la difficulté à retracer les dépenses liées à ce service (tant en investissement qu'en fonctionnement sauf à ce que des emprunts leur soient clairement affectés), certains EPCI-FP tendent vers la seconde méthodologie en l'appliquant à des éléments constitutifs du patrimoine (grille, avaloirs etc..) afin d'y affecter une charge moyenne au regard du niveau minimum de service escompté (dans un premier temps à la date de prise de compétence).



Ainsi pour des équipements courants, à défaut de données retraçables dans les budgets ou comptes administratifs, seront évalués les charges des opérations de curage/pompage à effectuer selon une fréquence moyenne, les charges d'entretien courant et du renouvellement ponctuel. Les volumes sont fixés en partenariat avec la commune en vue de reprendre l'entretien tel qu'il était effectué. La méthodologie ne respecte pas scrupuleusement les dispositions du code des impôts mais se voit très régulièrement mise en œuvre.

Par ailleurs, les charges transférées mentionnées dans le rapport de la CLECT ne couvrent pas l'intégralité des charges rattachées aux ouvrages plurifonctionnels. Le rapport de la CLECT proposera une répartition suivant les modalités suivantes :

- L'EPCI-FP assure les charges liées aux seules fonctions hydrauliques ;
- La commune assure les charges liées aux autres fonctions, paysagères par exemple ;
- Une convention de superposition d'affectation retrace les obligations et financement respectifs des parties.

¹⁷ La notion d'équipement vaut en tant qu'ensemble (une bibliothèque par exemple, une unité de traitement des eaux pluviales, un bassin de retenue) et non en tant qu'élément lié à un ouvrage au sens du code civil ([art. 1792 et suivants](#))

A noter qu'en cas de superposition d'affectation entre eaux pluviales et GEMAPI, les charges d'investissement de certains projets peuvent être (ou avoir été) financées dans le cadre d'un programme d'actions de prévention des inondations (PAPI)¹⁸.

A plus long terme, le service exploitant se dote d'une connaissance plus exhaustive du patrimoine et ajuste l'évaluation des dépenses à prévoir en fonction d'un niveau d'intervention adapté à ses fonctions. Il en résulte souvent des charges nouvelles :

- Soit l'EPCI-FP décide de les assumer sur ses propres recettes fiscales,
- Soit une révision du rapport de la CLECT peut être envisagée (voir en annexe : modalités de révision de la CLECT) pour augmenter en conséquence les attributions de compensation.

En conclusion, les propositions de la CLECT peuvent être considérées (dans certaines collectivités) comme un transfert des charges allouées aux eaux pluviales sur du court terme. A plus long terme, la collectivité peut envisager une autre approche économique et solidaire, bâtie à l'échelle de l'aménagement, selon des solutions optimisées et financées, par exemple, par un fonds départemental d'appui aux communes (FODAC)¹⁹, un fonds de concours²⁰, un PUP²¹ (projet urbain partenarial), etc.

En réseau unitaire, comment évaluer au plus juste les dépenses afférentes à la gestion des ouvrages affectés, en partie, au service de gestion des eaux pluviales ?

En cas de réseaux unitaires, la circulaire de 1978 propose des contributions, à titre indicatif, du budget général au budget annexe : ce document reste toutefois très limité. Il est préférable d'établir des clés de répartition plus rigoureuses (grâce notamment aux outils numériques d'ordonnancement et de comptabilité analytique). Les taux de virement du budget général (pour le financement de la part eaux pluviales) au budget annexe (financement de la collecte et du traitement des eaux usées) et leurs critères d'établissement peuvent varier très fortement d'une collectivité à une autre (proportion d'eaux pluviales collectées, proportion de réseau séparatif, etc.).

¹⁸ Programme qui a pour objet de réduire les conséquences des inondations sur la santé des personnes, les biens, les activités écologiques et l'environnement [voir annexe 4]. Traduit à l'échelle d'un bassin de risque, le dispositif PAPI est un contrat entre l'Etat et les collectivités qui répond aux exigences d'un cahier des charges. Le dernier en date, PAPI 3 est applicable depuis janvier 2018.

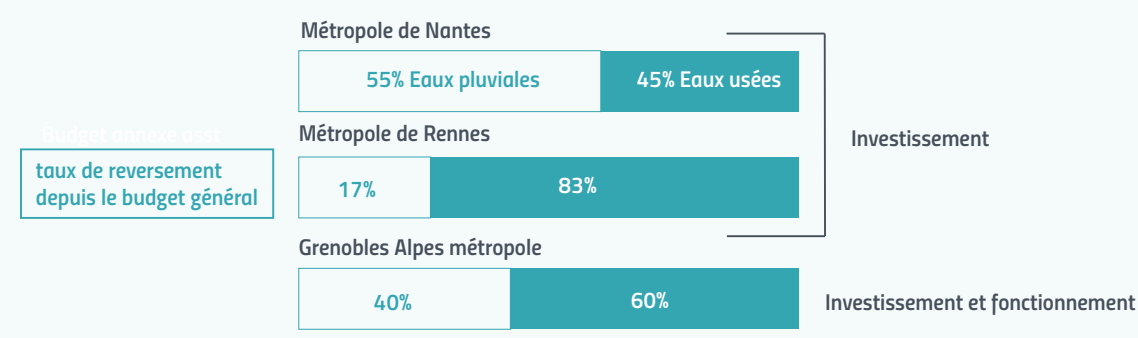
¹⁹ Les départements détiennent depuis la loi Notre la compétence solidarité des territoires, qui les confortent dans l'attribution d'aide à l'investissement qui vise des projets exclusivement d'intérêt communal, ne relevant pas d'un enjeu intercommunal ou départemental. Sont éligibles les dépenses d'investissement suivantes : acquisition de matériels dont le matériel roulant, études avant travaux, travaux au titre de la culture, du tourisme, du sport, du logement social, du sanitaire et social, de la voirie communale....

²⁰ Le fonds de concours désigne le versement de subvention entre un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et ses communes membres afin de financer un équipement. dérogeant au principe d'exclusivité, ce mécanisme de financement croisé entre l'EPCI et ses communes nécessite l'expression d'un accord concordant des organes délibérants. La pratique du fonds de concours est définie par le code général des collectivités territoriales (CGCT) aux articles L. 5214-16 V, L. 5215-26 et L. 5216-5 VI pour, respectivement, les communautés de communes, les communautés urbaines et d'agglomération.

²¹ Le PUP repose sur une initiative privée pour réaliser une opération privée qui peut cependant avoir un enjeu et un intérêt communal. Créé par l'article 43 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009, c'est une nouvelle forme de participation au financement des équipements publics, il est transcrit aux articles L. 332-11-3 et L. 332-11-4 du code de l'urbanisme.

Voici quelques exemples de répartition des charges affectées par des EPCI-FP aux réseaux unitaires au titre des eaux pluviales, au sein des budgets annexes assainissement :

Pour des EPCI à fiscalité propre :



Pour certains des syndicats, la part " eaux pluviales " provient des cotisations des communes au budget général du syndicat. Exemple de la régie NOREADE du SIDEN-SIAN (59) : 15% du budget annexe de l'assainissement (de la régie NOREADE) est financé par le budget général (du syndicat) puis dédié à la gestion des eaux pluviales (eaux pluviales strictes et réseaux unitaires).

3.1.3. L'intégration des eaux pluviales dans les projets d'aménagement en vue de mutualiser les moyens octroyés

a. Un financement mutualisé

Les projets sont financés sur la base du budget général dans des enveloppes contraintes, la culture du consensus entre élus (puis entre services) communaux et intercommunaux permet de garantir une recherche permanente d'un optimum financier tout en préservant les meilleures performances (en particulier sur la fonction hydraulique). La démarche " projet en interne " présentée au chapitre 2.3.4 constitue un gage de réussite de la mutualisation financière, bâtie sur un principe de transversalité. Elle permet, par exemple, de proposer des modalités de définition des budgets proportionnés aux surfaces imperméabilisées des bâtiments publics, des voiries, etc.

Dans un premier temps, l'enjeu consiste à prendre en compte, en un projet unique, les différentes fonctionnalités des ouvrages attendus par les acteurs.

Deux schémas peuvent se présenter, l'un ne s'opposant pas à l'autre, bien au contraire.

Schéma 1 : D'autres fonctionnalités résultent d'un aménagement lié aux eaux pluviales



La réhabilitation d'un site de gestion des eaux pluviales peut être l'occasion de l'intégrer dans un site naturel, ce qui permettra de présenter l'ouvrage au public et valoriser les intérêts de la biodiversité au travers d'outils pédagogiques (panneaux d'informations) et récréatifs (appropriation du lieu pour la balade et les animations...).

Schéma 2 : Les fonctionnalités des eaux pluviales s'insèrent dans le projet d'aménagement



Ce schéma s'adapte mieux au processus de concertation et de coordination. Pour chaque service, le défi va consister à réfléchir aux moyens d'intégrer les fonctionnalités attendues dans l'aménagement commun.

Tant dans un processus que dans l'autre, l'analyse permet d'extraire les consignes d'exploitation des aménagements et les charges qui en résultent (ETP, fréquence d'entretien, équipement et matériel, ...).

Dans un second temps, il s'agit de développer une stratégie de financement entre services exploitants intervenant sur les ouvrages.

De ces projets coconstruits résultent les clés de répartition des charges d'exploitation. En effet, les fonctionnalités "prioritaires " ou " prépondérantes " des aménagements traduisent le niveau d'intervention attendu de chaque service (voirie, propreté, espaces verts, assainissement). Par ailleurs, les fonctionnalités répondant à des attentes exclusivement communales permettent d'affecter à ces communes, une part du financement de l'investissement mais aussi l'exploitation (par exemple sur du mobilier urbain). Inversement, certaines collectivités ne souhaitent pas créer d'ouvrages multifonctionnels pour ne pas complexifier les modalités d'intervention ultérieures des services (du fait des différentes fonctionnalités des ouvrages). Cette posture ne permet pas de mutualiser les moyens financiers à y consacrer et répondre collectivement à l'intérêt général ; elle résulte souvent de contraintes budgétaires.

b. Co-construction des projets mais sous réserve d'une optimisation des outils de programmation

Quelle que soit la méthode de financement arrêtée par la collectivité et quel que soit le portage des projets par les élus, l'optimisation des financements dépend également de la lisibilité dont disposent les équipes de la collectivité sur la durée du mandat de leurs élus. De cette lisibilité, découlent une homogénéisation des outils de programmation, des règlements internes et des critères consensuels d'élaboration des travaux.

Ces leviers permettent d'aboutir à un Plan Local d'Urbanisme intercommunal (PLUi) contextualisé, l'adoption de mesures compensatoires adaptées aux enjeux (qu'ils soient qualitatifs ou quantitatifs) et une meilleure articulation entre les différentes compétences exercées (GEMAPI par exemple pour engager des actions de réduction des risques).

3.1.4. D'autres aides financières possibles

a. Financements FEDER : Programme opérationnel au titre de l'objectif «investissement pour la croissance et l'emploi»

Les programmes : opérationnels interrégionaux (POI) rattachés par région aux fonds du FEDER (fonds européen de développement régional), peuvent intégrer des orientations en lien avec la gestion des eaux pluviales, il est donc important de consulter les objectifs de ces programmes afin d'identifier des financements possibles comme par exemple :

- la prise en compte des risques spécifiques, garantir la résilience aux catastrophes et développer des systèmes de gestion des situations de catastrophe ;
- le développement urbain durable ;
- le renforcement de la compétitivité par la réduction de la vulnérabilité aux inondations des activités économiques, comme c'est le cas sur le bassin de la Loire.



Ainsi les dépenses d'investissement éligibles peuvent concerner :

- le réaménagement de quartiers urbains (cœurs de ville/bourg) avec **création d'espaces verts ou naturels et gestion alternative des eaux pluviales** (gestion en surface des eaux de pluie, par infiltration et évapotranspiration) ;
- des dépenses d'études, maîtrise d'œuvre et travaux, **notamment espaces verts (tous végétaux), noues, bassins paysagers tampons, voiries et parkings végétalisés ou poreux, ...** ;
- l'adaptation du bâti à la gestion des eaux pluviales : toitures végétalisées (substrat, étanchéité).

Les programmes précisent aussi les aménagements non éligibles parmi lesquels les projets d'hydraulique douce en milieu rural, les travaux en souterrain (réseaux et bassins de stockage et d'infiltration en génie civil), les bassins de stockage des eaux pluviales connectés au réseau pluvial, etc.

b. Financement de la gestion des inondations liées au ruissellement par le Fonds Barnier

Les opérations financées par le FPRNM²², dans le cadre d'un PAPI, **ne se substituent pas à la gestion des eaux pluviales** (en particulier pour le fonctionnement régulier de la collecte, du stockage et traitement des eaux pluviales) mais constituent, au contraire, des interventions complémentaires palliant des événements d'intensité supérieure, **dans une logique de prévention des inondations par ruissellement**.

Le cahier des charges PAPI, dans lequel sont précisées les conditions d'élaboration d'un dossier de demande de financement d'un programme d'action de prévention des inondations²³ fixe les conditions que doivent respecter les opérations de prévention/protection contre les inondations par ruissellement pour être finançables par le Fonds Barnier. La première condition consiste toutefois en la présence d'un PPR approuvé sur la commune où sont envisagés les travaux.

Les ouvrages finançables doivent répondre à ces conditions :

- ils permettent de ralentir/stocker/accélérer/dévier les eaux de ruissellement avec le choix d'un seuil d'une pluviométrie trentennale pour en garantir le caractère exceptionnel ;
- ils gèrent des inondations par ruissellement en vue de protéger des biens et des personnes ;
- s'ils portent sur l'extension d'ouvrages existants pour dépasser le seuil de la pluie trentennale, la clé de financement est dans ce cas adaptée par les services de l'Etat au prorata de la gestion du risque plus que trentennal ;

²² Fonds pour la prévention des risques naturels majeurs, « Fonds Barnier »

²³ Une instruction sur le financement des programmes PAPI est attendue, elle devrait notamment traiter du volet ruissellement

- sont exclus de ce champ, les ouvrages de gestion du ruissellement liés à un cours d'eau mais rattachés à un système d'endiguement ou aménagement hydraulique au sens de la rubrique 3.2.6.0 (lesquels sont également financés par le fonds Barnier mais au titre d'ouvrage relevant de cette rubrique).

Certains financements visent aussi des actions non structurelles dans les PAPI, mais sous réserve :

- d'une caractérisation de l'aléa ruissellement (études) ;
- d'une prise en compte du ruissellement dans les documents d'urbanisme (études) ;
- d'une information préventive ;
- de la réduction de la vulnérabilité ;

Il faut aussi préciser que les études des zonages pluviaux ne sont pas financées par ce fonds, mais sont exigées pour bénéficier de financements ainsi qu'une étude ACB/AMC²⁴, en fonction du montant des opérations permettant de justifier la pertinence du projet.

3.1.5. Un financement selon un mécanisme vertueux

Le SGEP est un service public administratif (SPA) financé par le budget général de la collectivité. En période budgétaire contrainte, les dépenses extraites du budget général et affectées au service sont généralement faibles et limitées, d'où l'importance de leur évaluation le plus finement possible. Par ailleurs, à l'inverse d'un SPIC dont les redevances sont directement liées au service rendu, le financement d'un SPA offre plus de flexibilité (il n'y a pas forcément de lien direct, ni de proportion entre la contribution versée et le service effectivement rendu à l'utilisateur). La jurisprudence²⁵ cadre cependant ces principes en rappelant la nécessité de veiller à assurer une certaine équité selon le principe, "même situation <=> même traitement".

Dans le domaine de la gestion des eaux pluviales, cette question prend tout son sens lorsque la stratégie du service consiste à inciter soit à une déconnexion, soit à ne fournir aucun service dès lors que les eaux pluviales sont gérées à la parcelle, et aux frais directs de son propriétaire.

Ainsi nombre de réflexions sont engagées pour faire évoluer le mécanisme de financement du SGEP sans toutefois remettre en cause sa nature de service public administratif fixée par la Loi au [L2226-1](#) du CGCT.

Le SGEP répond à un objectif d'intérêt général en réalisant des ouvrages publics de collecte, stockage et traitement qui contribuent à la préservation de la qualité des milieux et à la maîtrise des débits. Toutefois seuls certains usagers bénéficient de cette collecte (et encore de façon non homogène du fait des dispositions du zonage) alors que tous les contribuables participent à son financement.

Par ailleurs, dans le droit en vigueur, les collectivités ne peuvent instaurer de redevance pour le contrôle du respect des prescriptions et du fonctionnement de la collecte des eaux pluviales à la parcelle, qu'il soit prescrit "zéro rejet", qu'il existe un branchement spécifique, ou que soit exigée une qualité des eaux minimale...

Et pourtant, la collectivité en charge du service de gestion des eaux pluviales sera tenue pour responsable en cas de pollution du milieu naturel aux points de rejet de ses installations de collecte.

En outre, en l'état de la réglementation, la collectivité n'est pas en mesure d'introduire une dégressivité dans le coût du service lorsque le contribuable engage des actions de stockage des eaux pluviales à la parcelle.

²⁴ ACB : analyse coût bénéfice, AMC Analyse Multicritères

²⁵ Arrêt du Conseil d'Etat (CE, Sect., 9 mars 1951, Soc. des concerts du conservatoire)

Néanmoins, la jurisprudence précise dans quelle mesure une différence de traitement est possible dans l'exécution d'un service public :

- Soit le service rendu est différent,
- Soit pour un même service rendu, l'une des trois conditions suivantes se trouve remplie :
 - une loi autorise la différence de traitement,
 - il existe entre les usagers des différences de situation appréciables²⁶ (CE, Sect. 10 mai 1974, Sieur Denoyez et Sieur Chorques, Rec. 274 et CE, 28 avril 1993, Commune de Coux),
 - la différence de traitement répond à une nécessité d'intérêt général en rapport avec l'objet ou les conditions d'exploitation du service.

Ainsi, en considérant l'intérêt général que constitue la collecte, le stockage et le traitement des eaux pluviales, notamment sur les zones mentionnées aux 3° et au 4° du zonage (L224-10 du CGCT), un mécanisme de financement des eaux pluviales plus vertueux pourrait être mis en place avec pour finalités de répondre aux exigences suivantes :

- Équilibrer le budget du service, notamment en fonctionnement ;
- Maintenir une équité devant le service (en situations comparables) ;
- Instaurer des recettes spécifiques à certaines missions (s'inspirer des retours d'expériences notamment sur la taxe eaux pluviales ou du SPANC) ;
- Inciter à la désimperméabilisation, encourager les déconnexions ;
- Permettre une mutation des prescriptions en matière d'eaux pluviales mentionnées dans les autorisations d'urbanisme des biens existants ;
- Adopter des principes vertueux aux voiries et aménagements publics ;
- Établir un lien avec les autorisations/déclarations IOTA et le respect des dispositions du code civil (non aggravation des conditions d'écoulement naturel).

Une piste de réflexion est proposée dans le tableau suivant (et s'inspire notamment des propositions du CGEDD (conseil général de l'environnement et du développement durable) dans son rapport publié en avril 2017 " Gestion des eaux pluviales : Dix ans pour relever le défi ") :

Parcelle non raccordée	Parcelle raccordée mais avec un débit limité	Parcelle raccordée sans débit limite
Contrôle gratuit - Accès au domaine privé autorisé		
Pas de taxation	Taxe dédiée au traitement des EP rejetées (% surface raccordée + abattement pour rétention sur parcelle)	Taxe dédiée au traitement des eaux pluviales rejetées (% surface raccordée)
Propriétaire assume la charge de son installation de rétention/infiltration/réutilisation	Contribution à l'investissement (↔ Participation au Financement des Eaux Pluviales)	
Recette complémentaire à partir des contributions du budget général de la collectivité (utilisation des ouvrages publics)		

Ce mécanisme proportionné à la déconnexion s'apparente plus à un principe de redevance. Or, la notion de redevance est inapplicable aux services publics administratifs obligatoires (voir encadré ci-après), en conséquence, le financement spécifique aux eaux pluviales selon ces principes ne pourrait s'envisager que si l'Etat décidait de restaurer une fiscalité dédiée " taxe eaux pluviales " telle qu'elle existait.

Les SPA (services publics administratifs) sont en principe financés par le budget général, contrairement aux SPIC qui eux doivent être financés par une redevance pour service rendu.

Une nuance à la règle est largement admise pour les services administratifs facultatifs : les collectivités sont a priori libres d'instaurer une redevance pour service rendu. En revanche, pour les services obligatoires, ces derniers doivent en principe n'être financés que par le budget général.

La distinction SPA facultatif et obligatoire :

La doctrine ministérielle et la jurisprudence administrative ont considéré à diverses reprises que l'instauration d'une redevance (avec différenciation tarifaire sous réserve d'en respecter les conditions) pour contribuer au financement d'un SPA est possible mais pour ceux présentant un caractère facultatif.

La notion de SPA locaux facultatifs : il peut s'agir de services publics à caractère social comme les crèches ou les cantines, ou de services à objet culturel comme les écoles de musique ([CE, 29 décembre 1997, Commune de Gennevilliers](#)), les bibliothèques, musées, piscine municipale (CE 14 juin 1963, Époux Hébert), etc.

Ces services sont dits facultatifs parce qu'ils sont créés à l'initiative des collectivités locales. Ils sont payants, ce qui implique qu'une partie au moins de leurs ressources proviennent des usagers, mais ils restent majoritairement financés par l'impôt local et les subventions publiques.

Dans un service public administratif à caractère facultatif, il n'y a pas d'obstacle, selon le Conseil d'État, à ce que l'administration subordonne les prestations de ce service à des redevances, qui en seront la contrepartie ([Conseil d'État, 30 juin 1939, n° 34860](#) : les collectivités locales peuvent instituer des redevances pour leurs services publics administratifs facultatifs, sans même y avoir été autorisé par un texte législatif ou réglementaire).

En revanche, en ce qui concerne les services publics administratifs **obligatoires (la voirie, l'école, etc)**, les prestations doivent être financées par le budget général dès lors qu'il s'agit de prestations relevant de **l'exécution normale du service**. Dès lors que le service est assuré, non dans le seul intérêt d'une catégorie d'usagers, mais **dans un intérêt général global et indifférencié**, l'institution de redevances pour service rendu est illégale.

Il existe cependant une unique exception admise dans la jurisprudence : la mise en place de redevances est légale – même au sein d'un SPA obligatoire - **pour les usagers ayant bénéficié de prestations particulières et personnalisées, de telle manière qu'il sont apparus comme des « usagers privés » du service public** (une « *commune doit supporter la charge de l'intervention des sapeurs-pompiers dans la limite des besoins normaux des personnes et des biens auxquels la collectivité est tenue de pourvoir dans l'intérêt général, qu'en revanche, elle est fondée à poursuivre le remboursement des frais exposés pour les prestations particulières qui ne relèvent pas de la nécessité publique* » : [Conseil d'Etat, 5 déc. 1984](#)).

Enfin, certains services sont encadrés de manière spécifique par la législation nationale. C'est en effet le cas des transports publics, qui bénéficient d'une tarification sociale ([art. L1113-1 du code des transports](#)).

En résumé, les services publics administratifs facultatifs peuvent toujours être onéreux, tandis que ceux étant obligatoires peuvent l'être seulement s'ils sont divisibles ou individualisables.

²⁶ Au regard de l'objet du service et des conditions de financement même du service public, la différence de traitement qui en résulte doit être en rapport avec l'objet de la norme qui l'établit (CE, Ass., 28 juin 2002, Villemain, Rec. 586)

Qu'en est-il pour les eaux pluviales ?

Les questions à se poser sont : le service est-il facultatif ? et à qui profite-t-il ?

Exemples :

- le contrôle aérien a été considéré par la jurisprudence administrative comme étant une mission de police qui profite à la collectivité entière car elle est effectuée essentiellement dans l'intérêt général des usagers du transport aérien et des populations survolées et ne peut donc, de ce fait, être tarifée
- de même, la mission de lutte contre les incendies de forêts est exercée non dans le seul intérêt des propriétaires sylviculteurs mais dans l'intérêt général de la population ; ainsi, la contribution imposée ne correspond pas à la simple rémunération d'un service rendu aux propriétaires à titre individuel.

Une mission de service public obligatoire bénéficiant à tous ne pourra a priori donc pas faire l'objet du paiement d'une redevance par ses bénéficiaires directs. Or, la gestion des eaux pluviales urbaines concerne la sécurité des personnes et des biens, mais aussi plus largement la protection de l'environnement et la santé publique.

Par ailleurs, si les piscines/campings municipaux/cantines/centre de loisirs sont facilement assimilables à des services facultatifs, la gestion des eaux pluviales urbaines n'est en revanche pas comparable à ce type de services parce que la collectivité est seule à décider des usagers qui bénéficieront dudit service. Il est donc compliqué de partir des exemples déjà existants de SPA financés en partie par des redevances -au regard de la différence de la nature des services rendus- de justifier de l'instauration d'une redevance pour la gestion des eaux pluviales urbaines.

D'autant que le contexte actuel n'y est pas favorable, dans la mesure où la doctrine ministérielle a quand même réitéré à plusieurs reprises que *« en tant que service public administratif, la gestion des eaux pluviales urbaines ne peut en effet être financée par le biais d'une redevance et reste à la charge du budget général de la collectivité ou du groupement qui en assure l'exercice »* (réponse ministérielle, JO Sénat du 12/10/17, Instruction relative à l'application de la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes).

3.2. Accompagner la transversalité à travers des leviers d'actions réglementaires

3.2.1. Des documents réglementaires pour asseoir la stratégie de gestion des eaux pluviales

a. Le zonage d'assainissement des eaux usées et de gestion des eaux pluviales et de ruissellement

Le zonage (au sens du 3° et du 4° de l'article L2224-10 du CGCT) constitue le seul document cité par la loi actant le niveau de service fixé par la collectivité pour la gestion des eaux pluviales.

Ce zonage résulte d'études techniques, juridiques et financières engagées par le service en concertation avec les services connexes de la collectivité au regard de son lien avec le règlement du PLU(i) et sa portée sur les autorisations d'urbanisme qui en résultent.

En outre, si le service de gestion des eaux pluviales se circonscrit aux eaux pluviales des aires urbaines, le zonage traite autant des eaux pluviales que du ruissellement et délimite des périmètres sur leurs justifications hydrauliques (les zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols et assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement) ou qualitatives (des zones où il est nécessaire de prévoir des installations de collecte, stockage, traitement des eaux pluviales et de ruissellement lorsque la pollution qu'elles apportent au milieu aquatique risque de nuire gravement à l'efficacité des dispositifs d'assainissement).



Le zonage constitue dès lors un outil de programmation et de communication majeur, qui synthétise la stratégie de gestion des eaux pluviales et de ruissellement du service, à l'appui notamment de ses connaissances et schémas directeurs (voir chapitre 2) en lien avec les missions du service public administratif fixées à l'article L2226-1 du CGCT.

Le zonage est cependant lié aux missions premières confiées par la Loi aux collectivités, gestionnaires du territoire, en matière d'urbanisme. Dans ce cadre, elles s'engagent à respecter les dispositions fondamentales de l'article L101-2 du code de l'urbanisme dans lequel figurent notamment :

- l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
- la sécurité et la salubrité publiques ;
- la prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ;
- la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la qualité de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts ainsi que la création, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques ;
- la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ce changement, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, ...

Ainsi le règlement du PLU constitue un outil de " prévention des risques naturels prévisibles, notamment pluviaux ", cité à l'article [R151-49](#) du code de l'urbanisme et décliné sur chacune des zones du zonage de gestion des eaux pluviales visé par l'article L2224-10 du CGCT²⁷, pour limiter l'imperméabilisation des sols, assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement et prévoir le cas échéant, des installations de collecte, de stockage voire de traitement.

=> Il en résulte **qu'un zonage seul n'a d'intérêt que s'il est annexé au PLU et vient illustrer des règles d'aménagement** dont la valeur réglementaire tient de leur fixation au règlement du PLU : Un arrêt du Conseil d'État du 26 octobre 2005, acte que les zonages d'assainissement prévus à l'article L2224-10 du CGCT ne constituent pas " *des documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols [...], dès lors qu'il[s] n'ont pas pour objet principal de déterminer les règles d'affectation et d'utilisation du sol applicables aux différentes autorisations d'occupation prévues par le code de l'urbanisme* ".

=> **Un zonage n'a d'intérêt que si les élus et leurs services de l'urbanisme, d'assainissement des eaux usées et de gestion des eaux pluviales coordonnent leurs positions.** Bien qu'un arrêt²⁸ du 12 février 2014 précise que, même lorsque le zonage d'assainissement est annexé au PLU, il n'est pas soumis à une exigence de compatibilité avec ce dernier, l'existence d'incohérences entre le PLU et le zonage ne constitue pas un motif suffisant pour entraîner l'annulation du zonage, il n'en demeure pas moins que les règles d'aménagement applicables résulteront du règlement du PLU.

Enfin, dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie de gestion des eaux pluviales et de ruissellement, l'adoption (ou la révision) du zonage ne peut s'envisager sans rappeler la portée du règlement auquel il est annexé :

- le règlement du PLU fixe les conditions de desserte par les voies et réseaux des terrains susceptibles de recevoir des constructions ou de faire l'objet d'aménagements ([L151-39](#))
- le règlement peut délimiter des terrains sur lesquels sont institués des emplacements réservés aux ouvrages publics, aux espaces verts à créer ou à modifier, ou aux espaces nécessaires aux continuités écologiques ;
- dans les zones urbaines et à urbaniser, le règlement peut instituer des servitudes consistant à indiquer la localisation prévue et les caractéristiques des voies et ouvrages publics, ainsi que les installations d'intérêt général et les espaces verts à créer ou à modifier, en délimitant les terrains qui peuvent être concernés par ces équipements ([L151-41](#)).

²⁷ Le zonage est alors annexé au plan local d'urbanisme ([R151-53](#))

²⁸ Conseil d'Etat, 12 février 2014, Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix, req n° 360161

dans les zones d'aménagement concerté (ZAC), le règlement peut préciser la localisation et les caractéristiques des espaces publics à conserver, à modifier ou à créer et la localisation prévue pour les principaux ouvrages publics, les installations d'intérêt général et les espaces verts (L151-42).

Il constitue dès lors un outil de conciliation de l'aménagement, avec les risques, notamment en considérant les recommandations qui résulteraient du schéma de cohérence hydraulique du territoire (cf chapitre 2.1).

Ces recommandations peuvent notamment être intégrées aux orientations d'aménagement et programmation (OAP) qui constituent l'une des pièces du dossier de PLU(i) permettant d'exposer la manière dont la collectivité souhaite mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager des quartiers ou des secteurs de son territoire. Ces orientations peuvent intégrer les conséquences d'événements pluviaux importants notamment en précisant le rôle de la collectivité et le niveau de service qu'elle aura fixé.

A noter que l'élaboration du zonage eaux pluviales conditionne certains financements (cf chapitre 3.1.4) et est soumise à l'évaluation environnementale (dispositif relevant du R122-7 du code de l'environnement même lorsque le zonage est réalisé dans le cadre d'un PLU(i)). Il est donc pertinent de rationaliser l'élaboration des documents et des enquêtes publiques qui s'y greffent (comme c'est le cas avec le zonage d'assainissement collectif et non collectif).

Enfin, lorsque l'urbanisme est géré à l'échelle communale, cela nécessite une concertation en amont et une maturité suffisante des élus pour accompagner la mise en place d'une politique globale et transversale.

b. Le plan de prévention des risques naturels, « inondation »

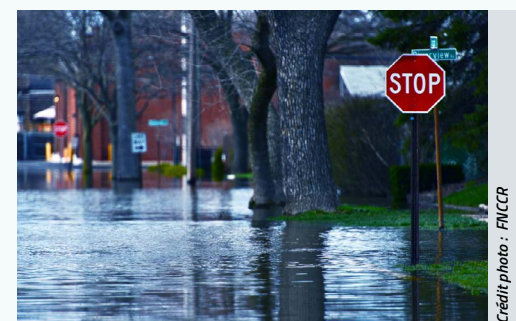
Annexé au PLU(i) et valant servitude, le PPR i (**i pour inondation**) constitue pour l'aménageur un levier ou une contrainte en fonction de la pression foncière du territoire.

Le PPRi délimite, du fait des termes de la loi (article L562-1 du code de l'environnement), les zones exposées directement ou indirectement aux risques (en tenant compte de sa nature et de son intensité) et fixe les règles qui en résultent en matière d'urbanisme :

- interdictions de construire, d'aménager, d'exploiter,
- conditions de réalisation, d'utilisation et d'exploitation des constructions, aménagements,
- voire des conditions d'aménagement, d'utilisation ou d'exploitation applicables par leurs utilisateurs aux constructions, ouvrages et espaces mis en culture ou plantés existants.

Dans chacune de ces zones, le plan s'accompagne de mesures de prévention, de protection et de sauvegarde incombant tant aux collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, qu'aux particuliers.

Le PPRi a toute son importance en matière de gestion des eaux pluviales et de ruissellement parce qu'il peut porter spécifiquement sur le risque ruissellement d'un territoire à l'échelle communale et vient, dans ce cas, compléter le zonage par un outil à forte valeur réglementaire. Les études qui le précèdent, la durée de son instruction et son approbation, généralement très longues s'expliquent au regard des interdictions ou contraintes d'urbanisme qui en résultent sur les territoires, au long terme une fois que le PPRi est approuvé.



Il est généralement précédé de "porter à connaissance" (PAC) du préfet à l'attention des Maires, les obligeant à considérer dans leurs règles d'aménagement (et d'information du public), même en l'absence de PPRi, les risques tels qu'ils sont connus et évalués dans ces PAC.

La collectivité se positionne cependant comme actrice à part entière dans ce processus et nombre d'entre elles contribuent aujourd'hui à cartographier et évaluer le risque parce qu'elles disposent des connaissances et des compétences requises (cf chapitre 2). Ainsi elle se dotent des moyens d'anticiper (par un travail conjoint entre services) les règles d'urbanisme qui résulteront des cartes d'aléas et de conseiller en conséquence les élus, dans les orientations d'aménagement et de développement du territoire. Les recommandations ainsi formulées au chapitre 2.3 prennent alors tout leur sens.

3.3. Adopter une démarche de progression itérative

Les problématiques de l'eau du territoire sont évolutives, le changement climatique va modifier à plus ou moins court terme les fondements de certaines stratégies de gestion des eaux pluviales. Un tel contexte nécessite que le service puisse s'insérer dans une démarche progressive de long terme.

3.3.1. Intégrer le facteur temporalité

A court comme à moyen terme, l'intégration du critère temporalité permet de distinguer les missions de planification du service de gestion des eaux pluviales, des missions opérationnelles. Cette dualité d'approches permet au service de s'adapter à un contexte généralement guidé par des critères plus économiques qu'environnementaux, où désormais s'insèrent les critères climatiques.



3.3.2. Programmer et anticiper les blocages

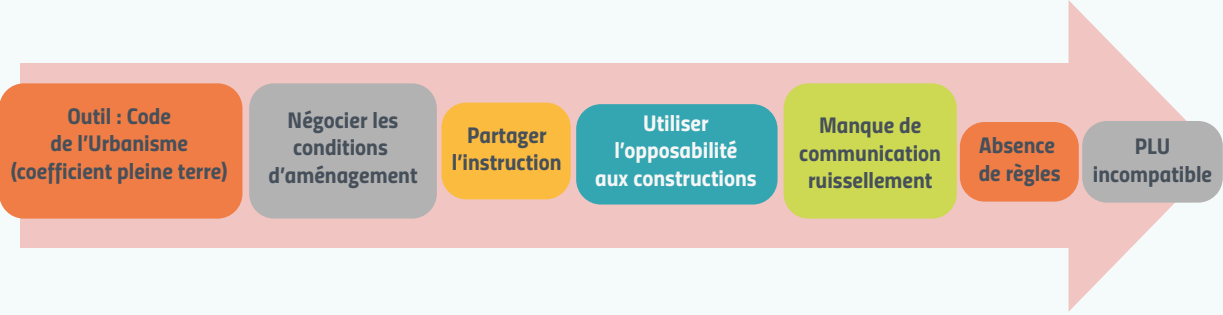
Malgré l'anticipation des enjeux et de leurs évolutions, il y a lieu d'analyser dans quelles limites les exigences du service de gestion des eaux pluviales sont un point de blocage, se traduisant par l'inapplication des documents de programmation et/ou les règles fixées.

La présente note propose des méthodologies de travail, qui nécessitent toutefois une vigilance lorsqu'il s'agira de documents dont le portage relève de l'Etat, pour lesquels la/les collectivités (commune, EPCI-FP et leurs services) ont tout intérêt à présenter une certaine cohésion. L'adoption des mesures d'un PPR (après approbation) les fige dans le temps, les possibilités de les moduler restent ensuite faibles et marginales. Or le PPR peut aussi constituer un outil pour l'exécutif, sous réserve d'en adopter une approche constructive à une échelle appropriée (géographique mais également au regard des personnes associées).

Ainsi nombre de collectivités se dotent aujourd'hui des connaissances (telles que présentées dans les chapitres précédents) leur permettant d'être en position de négocier face aux services de l'Etat, la caractérisation de l'aléa de référence d'un territoire et d'en "moduler" le zonage qui en découle.



Le raisonnement vaut également pour l'élaboration du PLU et notamment les prescriptions associées au zonage qui pourraient y être introduites. La difficulté réside dans l'obligation de trouver un consensus entre les besoins propres du service de gestion des eaux pluviales pour répondre à ses obligations de performance (collecter, stocker, traiter, évacuer les eaux pluviales dans des conditions techniques, juridiques et financières cohérentes et acceptables), la pression foncière et les surfaces constructibles qui en résultent.



Afin d'éviter que certaines règles de PLU après adoption ne deviennent inapplicables et conduisent les élus à les contourner, il est impératif de développer les connaissances, la pédagogie et la communication tel que décliné au chapitre 2.3.

3.3.3. Le règlement de service, un outil pour encadrer les missions du service

Le service de gestion des eaux pluviales peut rédiger un règlement de service et présenter le contenu de ses missions aux usagers, les droits et les obligations de chacun, tels que précisé par le CGCT art L2224-12. Un seul document peut cependant traiter des deux volets : obligation en matière d'assainissement des eaux usées d'une part et obligations en matière de gestion des eaux pluviales d'autre part.

Aujourd'hui ce règlement est rarement élaboré pour les seules eaux pluviales, sa portée est en outre limitée, les services n'ayant pas les moyens juridiques de l'imposer et de le faire respecter (le contrôle des installations en parties privées n'est pas autorisé²⁹).

a. La nature juridique du règlement de service

Le règlement de service est un document juridique. En assainissement collectif et non collectif, il est rendu opposable aux usagers après approbation et porté à connaissance (le règlement ne peut faire l'objet d'un arrêté du Maire ou du Président, question ministérielle n° 57369 du 31 août 2010).

Tant que le service eaux pluviales n'était pas clairement un service obligatoire affecté aux communes, puis à ses groupements, le règlement de service (même intégré au règlement d'assainissement collectif) ne l'était pas plus.

Avec la loi Notre et la Loi Ferrand relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes du 03 août dernier, la gestion des eaux pluviales urbaines devient une compétence à part entière.

Ces nouvelles dispositions vont probablement inciter les collectivités à rédiger un règlement de service afin de préciser les missions qui lui sont confiées et d'encadrer les relations avec les usagers du service.

b. L'intérêt d'un règlement de service

L'objectif de ce document est d'informer les propriétaires/maîtres d'ouvrages privés ou publics de leurs obligations en matière de gestion des eaux pluviales mais avant tout, de les sensibiliser aux effets sur l'environnement ou aux gains en matière de prévention des inondations résultant du respect des prescriptions qu'il contient.

C'est finalement un excellent levier pour informer les usagers de l'existence du service public et des missions qu'il assure. Enfin le règlement permet d'apporter un cadre aux contrôles du respect des prescriptions en matière de gestion des eaux pluviales (possible à ce jour depuis le domaine public jusqu'en limite de propriété privée).

Comme déjà indiqué dans les chapitres 2.1 et 2.3.3, la pédagogie apportée dans l'explication des enjeux portés par la collectivité est essentielle pour que chaque usager comprenne l'intérêt de respecter ces mesures et qu'il s'oriente plus facilement vers une gestion intégrée des eaux pluviales (incitation à l'infiltration ou aux techniques alternatives). Implicitement cela sous-tend que le règlement, lorsqu'il existe, doit être adressé à l'ensemble des usagers, qu'ils soient raccordés au réseau public ou non.

Il doit renseigner les usagers sur les solutions techniques qui s'offrent à eux en matière de gestion vertueuse des eaux pluviales dans l'idée de les inciter à la déconnexion (cela justifie les réflexions en cours sur la mise en place d'un financement incitatif). Il doit en conséquence être porté par les élus locaux car il constitue un lien direct avec leur politique de l'urbanisme.

Le règlement de service eaux pluviales, lorsqu'il existe et qu'il est cité dans les autorisations d'urbanisme, constitue un

29 Pour un service qui n'assure pas l'assainissement des eaux usées.

outil permettant à la collectivité de vérifier que les prescriptions techniques imposées (dans les autorisations d'urbanisme) ont été correctement respectées lors des travaux de construction ou d'aménagement.

Un schéma de synthèse [annexe 2] pointe les articulations entre les différents volets techniques, réglementaires ou qui relèvent de l'organisation du service ainsi que les liens stratégiques ayant pu être mis en évidence dans l'instauration d'un SGEp à l'échelle de son propre territoire.

 **Le règlement de service : un outil de dialogue avec les usagers**

c. Le contrôle des prescriptions : une des missions du service

Le service en charge de l'assainissement des eaux usées est en droit d'effectuer des contrôles des modalités de raccordement des immeubles (articles L1331-4 et L1331-11 du code de la santé publique notamment) en partie privée. En revanche, les dispositions du décret 2015- 1039 du 20 août 2015 qui fixent les missions du service de gestion des eaux pluviales, ne permettent pas aux agents d'accéder au domaine privé pour réaliser des contrôles sur des ouvrages propres aux eaux pluviales.

Deux solutions se présentent alors, soit les contrôles s'effectuent depuis le domaine public en limite de propriété privée, soit le service d'assainissement et eaux pluviales est un service unique et peut en conséquence étendre ses contrôles aux éléments de collecte/stockage/écrêtement des eaux pluviales (en propriété privée).

Le règlement peut rappeler ces modalités de contrôle, sans toutefois mentionner la subtilité du service unique laquelle n'ouvre pas droit à déroger aux spécifications du code de la santé publique (article L1331-11).

A noter qu'au niveau national, l'instauration de contrôles obligatoires des branchements d'eaux usées est étudiée, à l'instar de ce qui se fait en ANC. C'est d'ailleurs une proposition qui a été adoptée par le Sénat dans le cadre du projet de loi < Evolution du logement, de l'aménagement et du numérique > (ELAN) mais qui n'a pas été retenue dans sa version finale.

La rédaction de cette proposition n'était cependant pas satisfaisante en l'état car nécessitait d'être étendue aux eaux pluviales afin d'améliorer la conformité de l'ensemble des raccordements, les dysfonctionnements étant souvent liés aux déversements d'eaux pluviales dans les réseaux.



A noter que la Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) a fixé de nouvelles conditions aux contrôles des constructions relevant des dispositions du code de l'urbanisme, et ce dans un sens favorable au contrôle des prescriptions en matière d'eaux pluviales :

Qui peut effectuer ces contrôles ?

Le préfet, l'autorité de charge de la compétence urbanisme, leurs délégués ou les fonctionnaires de la police judiciaire.

Quand et où effectuer ces contrôles ?

Les contrôles peuvent être réalisés au droit des lieux accueillant ou susceptibles d'accueillir les constructions, aménagements, installations, travaux. Les contrôles peuvent donc être engagés avant, pendant et après les travaux.

Que contrôler ?

Le champ du contrôle porte sur le respect effectif de l'ensemble des dispositions relevant du code de l'urbanisme. La personne effectuant le contrôle peut en conséquence se faire communiquer tout document se rapportant à la réalisation.

Pendant combien de temps ces contrôles sont-ils possibles ?

Les contrôles peuvent être engagés pendant les six années qui suivent la date d'achèvement des travaux.

Quelle procédure respecter pour engager ces contrôles ?

Le droit de visite et de communication est effectif entre 6 et 21 heures. Cette limite ne s'applique cependant pas aux lieux ouverts au public. A noter que la Loi impose la présence et l'assentiment de l'occupant dès lors que le contrôle porte sur les domiciles et les locaux comportant des parties à usage d'habitation. En d'autres termes, les contrôles effectués par l'autorité en charge de l'urbanisme ou son délégué peuvent être engagés en l'absence du propriétaire, voire sans son assentiment, s'ils ne concernent que des installations de collecte, traitement ou stockage des eaux pluviales situées hors « domiciles et locaux comportant des parties à usage d'habitation », notamment lorsque ces derniers comprendront des toitures terrasses ou toitures végétalisées.

Cette extension du droit de visite de trois à six ans offre donc aux collectivités en charge du service de gestion des eaux pluviales, voire aux services de prévention des inondations, la possibilité de sensibiliser l'autorité en charge de l'urbanisme de la complétude des moyens qui lui sont désormais mis à disposition pour vérifier le respect des prescriptions des autorisations d'urbanisme, notamment au regard du 7° du [R151-43](#) «Imposer les installations nécessaires à la gestion des eaux pluviales et du ruissellement ».

En effet, sans être détaillée dans cette note, la loi Elan permet à cette autorité ou son délégué d'assurer ces contrôles (des domiciles ou locaux comprenant des parties à usage d'habitation) même en cas de refus du propriétaire, par le biais d'une ordonnance du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance.

Ces dispositions font échos à nombre d'attentes en terme de contrôle des prescriptions fixées dans les PPRI, lesquelles portent notamment sur les parties des constructions à usage d'habitation.

Cependant, la loi n'ouvre aucun droit aux agents des services de gestion des eaux pluviales ou de prévention des inondations à effectuer ces contrôles, voire tout simplement à pénétrer en domaine privé. La mise en oeuvre du contrôle relève donc bien d'une concertation et mutualisation entre services et d'une sensibilisation forte de l'autorité en charge de l'urbanisme ou son délégué.

4. Conclusion

La pluralité des facteurs tel que le contexte hydromorphologique, l'histoire du territoire, la sensibilité des acteurs explique pourquoi aujourd'hui la gestion des eaux pluviales n'est pas traitée de la même manière partout sur le territoire national.

Là où les enjeux sont prégnants et le facteur de risque majeur, les dynamiques locales s'accroissent afin que l'écoulement des eaux dans la ville devienne un atout et non frein ou une crainte pour les riverains.

Pour les collectivités, l'objectif est bien d'inverser la tendance en vue de changer les pratiques culturellement en place depuis des décennies : moins collecter pour promouvoir une gestion de l'eau de pluie au plus près de son point de chute.

Cette nouvelle stratégie de gestion des eaux pluviales bousculée par le changement climatique implique d'élargir son champ de vision, c'est-à-dire comprendre le fonctionnement hydraulique au sein de son périmètre mais aussi au-delà, afin d'identifier les enjeux locaux prioritaires.

La construction de cette stratégie politique ne peut se faire qu'avec le soutien des élus, des services connexes mais aussi et surtout les riverains. Les collectivités doivent en ce sens communiquer largement et transversalement pour que la gestion des eaux pluviales soit prise en compte dans les projets de territoire, le plus en amont possible.

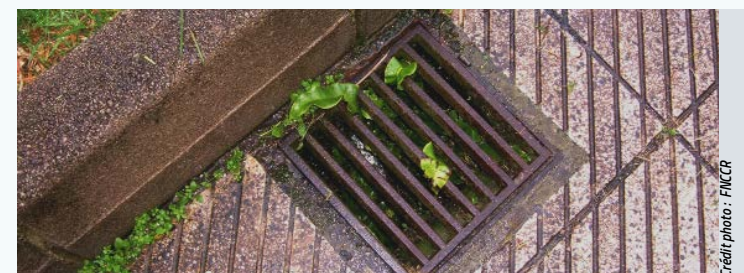
Le financement bien souvent considéré comme la clé de voûte est souvent présenté comme un frein alors que la valorisation des projets novateurs tels que la gestion intégrée des eaux pluviales, permet des économies substantielles. En outre, en proposant aux élus des solutions de financement direct (compensation budget général, redevances spécifiques) ou indirect (subventions régionales, agence de l'eau) le service se donne les moyens de lever certains blocages.

Toutefois des actions doivent être engagées pour promouvoir cette politique nouvelle et audacieuse afin qu'elle soit cohérente et concertée à l'échelle d'un bassin. Annexer le zonage eaux pluviales au PLU(i) pour rendre opposable les prescriptions en matière d'eaux pluviales à tous les aménageurs/propriétaires privés permet de lier la politique d'urbanisation à la gestion des eaux pluviales.

De même que le contrôle du respect des prescriptions techniques réglementaires permettrait de donner tout son sens à cette transversalité, un appui fondamental et nécessaire pour accompagner la mise en place de cette politique.

Annexe 1 - Affectation par type d'ouvrage

Les avaloirs :



Sur la partie entretien : de manière générale, l'origine des eaux reçues et l'implantation des ouvrages déterminent quel service est prioritairement responsable et directement concerné. Nécessite une coordination et des échanges entre services (voirie, espaces vert, propreté, ...) pour formaliser les interventions de chaque opérateur.

Les fossés :

La connaissance et la compréhension des écoulements naturels permet d'identifier l'origine des eaux des fossés ou leur impact sur ces écoulements. En fonction de la provenance des eaux, tant en zone urbaine que rurale, l'ouvrage peut être considéré comme un accessoire de la voirie lorsqu'il est rattaché à la seule collecte de leurs eaux.

Toutefois, en zone rurale (urbanisée), ces fossés récupèrent aussi des eaux pluviales issues des maisons d'habitation. Il n'est donc pas incohérent d'affecter l'ouvrage au service de gestion des eaux pluviales. De même lorsque le fossé n'est pas situé en bordure de voirie, il est rattaché au service de gestion des eaux pluviales (notamment en zone AU).

Concernant le drainage des parcelles, l'article L. 152-20 du code rural précise que les propriétaires qui décident de réaliser un drainage agricole doivent diriger les eaux vers une voie d'écoulement (cours d'eau, fossé...) le cas échéant en instaurant une servitude sur les fonds traversés.

Art L152-20 code rural et de la pêche maritime : < *Tout propriétaire qui veut assainir son fonds par le drainage ou un autre mode d'assèchement peut, moyennant une juste et préalable indemnité, en conduire les eaux souterrainement ou à ciel ouvert à travers les propriétés qui séparent ce fonds d'un cours d'eau ou de toute autre voie d'écoulement*

Sont exceptés de cette servitude les habitations et les cours, jardins, parcs et enclos attenants. >

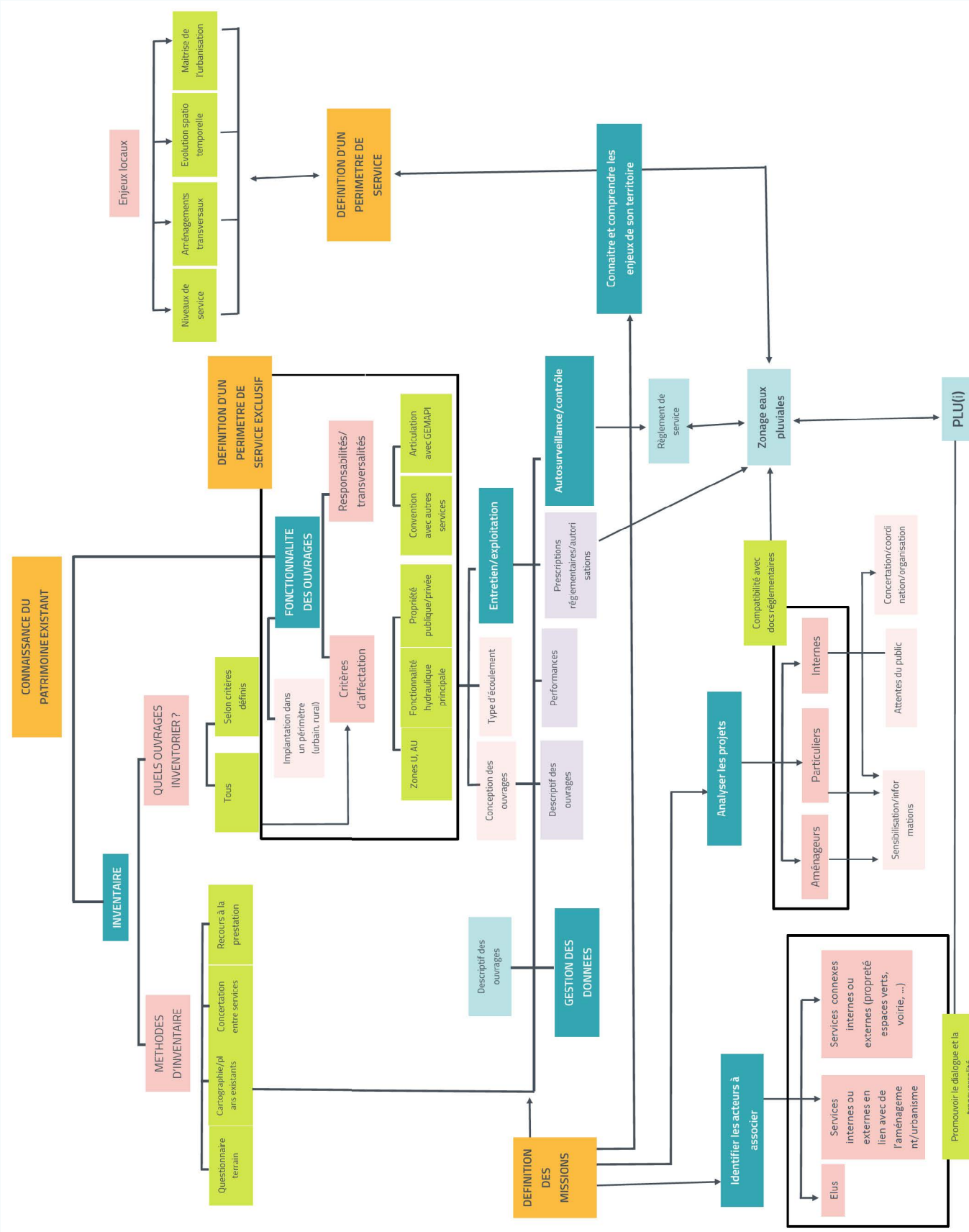


Le code civil constitue un critère d'identification des ouvrages de récupération des eaux pluviales, à savoir qu'il est interdit d'aggraver l'écoulement naturel chez un tiers suite à des travaux (art 640) et qu'à défaut, une indemnité est prévue (art 641).

Exemple des bassins enherbés, aire de jeux : une convention d'affectation précise l'utilisateur principal

Concernant les externalités positives, des aménagements arborés, fleuris, ludiques, etc. d'un site peuvent susciter des usagers un contexte de sécurité quand bien même la venue des eaux pluviales constitue un danger. Il est en conséquence important d'informer le public afin d'interdire l'accès en cas de fortes pluies mais aussi d'indiquer que la présence d'eau est 'normale'. L'ouvrage assure bien son rôle.

= > Informations pédagogiques à l'attention du public à afficher sur le site



Annexe 3 Les modalités de révision de l'attribution de compensation

(Cf fiche n° 4 du guide pratique publié par la DGCL : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/FLAE/FL1/attribution_compensations/guide_ac_2017_.pdf :

Une fois le montant de l'AC fixé, le législateur a prévu plusieurs hypothèses dans lesquelles ce montant peut-être révisé. Il y a lieu de distinguer entre quatre types de procédures de révision du montant de l'AC :

- la révision libre qui requiert des délibérations concordantes entre l'EPCI et ses communes membres intéressées par la modification ; processus qui s'applique à des réductions ou des augmentations d'AC
- la révision liée à tout transfert de charges entre l'EPCI et ses communes membres ; mais ne s'applique que pour le transfert de nouvelles charges issues de nouvelles compétences.
- la révision unilatérale du montant de l'AC opérée sans accord entre l'EPCI et ses communes membres ; processus qui s'applique à des réductions d'AC
- la révision individualisée qui nécessite un accord entre l'EPCI et une majorité qualifiée de ses communes membres ; processus qui s'applique à des réductions d'AC

Annexe 4 Quels sont les mécanismes de solidarité communautaire existants ? :

1-Le fond de concours : permet à l'EPCI FP d'aider l'une de leurs communes membres à assumer une charge, qui n'a pas été mutualisée au niveau communautaire ou qui, sans être communautaire, intéresse plusieurs communes membres, justifiant une intervention de l'EPCI. Le fond de concours doit nécessairement avoir pour objet de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement (au sens comptable d'immobilisation corporelle).

Les fonds de concours des communes vers l'EPCI-FP sont autorisés pour le financement de la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement.

2-Le PUP (projet urbain partenarial) : concerne tous les secteurs, c'est un outil global qui permet de faire financer par des personnes privées des équipements publics rendus nécessaires par des opérations d'aménagement ou de construction ponctuelles.

La convention de PUP permet de faire supporter par l'aménageur ou le constructeur le coût des infrastructures publiques (voies, réseaux, et autres ouvrages publics...) nécessaires à la réalisation de son opération de construction ou d'aménagement, au cas par cas et en complément des équipements propres (obligation d'un « lien direct »). Il s'agit des équipements « à réaliser » (équipements neufs ou redimensionnement d'équipements existant) ; le PUP ne peut pas servir à rembourser des travaux déjà effectués (sauf dans le cas de PUP successifs pour des équipements réalisés suite au premier PUP).



Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies

20 boulevard de Latour-Maubourg

Tél : 01 40 62 16 40

fnccr@fnccr.asso.fr

