

CYCLE DE L'EAU

# POUR UNE POLITIQUE TERRITORIALE DE GESTION DES ÉCOULEMENTS PLUVIAUX ET DE RUISSELLEMENT



## LES EAUX PLUVIALES ET DE RUISSELLEMENT

**L'eau de pluie tombe, s'infiltre, ruisselle et érode les sols, parfois au prix de dégâts importants (inondations, glissements de terrain, pollutions). Avec le changement climatique, l'amplification des risques et les enjeux en termes d'infiltration et de stockage, il peut être difficile pour les collectivités territoriales et leurs groupements de définir le niveau d'engagement le plus pertinent.**

Les notions d'eaux pluviales et d'eaux de ruissellement figurent dans la loi et la réglementation, mais elles n'ont fait l'objet d'aucune définition juridique. L'analyse de la jurisprudence établit que l'absence de maîtrise de ces eaux, quelle que soit leur origine, engendre une chaîne de responsabilités, au cœur de laquelle se trouve bien souvent la collectivité (y compris parfois en l'absence de faute).

Les précipitations se concentreront dans le temps. L'infiltration de l'eau, au plus près de son point de chute, est devenue un objectif prioritaire. Les enjeux sont majeurs : il s'agit à la fois d'améliorer la résilience de la gestion des eaux pluviales, de réduire l'impact des pollutions directes ou par débordement des réseaux d'assainissement par les eaux de ruissellement, de favoriser le stockage de l'eau dans le sol et donc de contribuer à lutter contre les sécheresses, le tout en limitant les coûts de réalisation et de renforcement des ouvrages «traditionnels» et leurs externalités négatives.

# POUR UNE POLITIQUE TERRITORIALE DE GESTION DES ÉCOULEMENTS PLUVIAUX ET DE RUISSELLEMENT

## LES POUVOIRS PUBLICS, ACTEURS DE PREMIER PLAN POUR LA GESTION DES EAUX PLUVIALES

Parmi les compétences et les missions exercées par les collectivités territoriales et leurs groupements, certaines sont dédiées à la gestion des écoulements pluviaux (Gestion des eaux pluviales urbaines (GEPU), maîtrise des ruissellements), ou y sont fortement liées (voirie, compétences et prérogatives liées à l'aménagement du territoire...).

Les collectivités n'ont pas l'obligation de recueillir l'ensemble des eaux pluviales de leur périmètre. Toutefois, les eaux non maîtrisées peuvent menacer la sécurité et la salubrité publiques, contraignant les maires et les préfets à l'action. Les maîtres d'ouvrages publics doivent ainsi veiller à ce que les interactions des eaux de ruissellement avec leurs équipements ne génèrent pas de dommages.

Enfin, il est utile d'« acculturer » les acteurs du territoire et les citoyens aux questions liées à la gestion des écoulements pluviaux et de ruissellement. Leur intégration dans les autres politiques publiques s'inscrit désormais comme une évidence.



**Les collectivités sont au carrefour de nombreuses compétences [...]. Ce qu'il est important de retenir, c'est qu'il y ait au niveau local, une politique de territoire intégrant les enjeux**

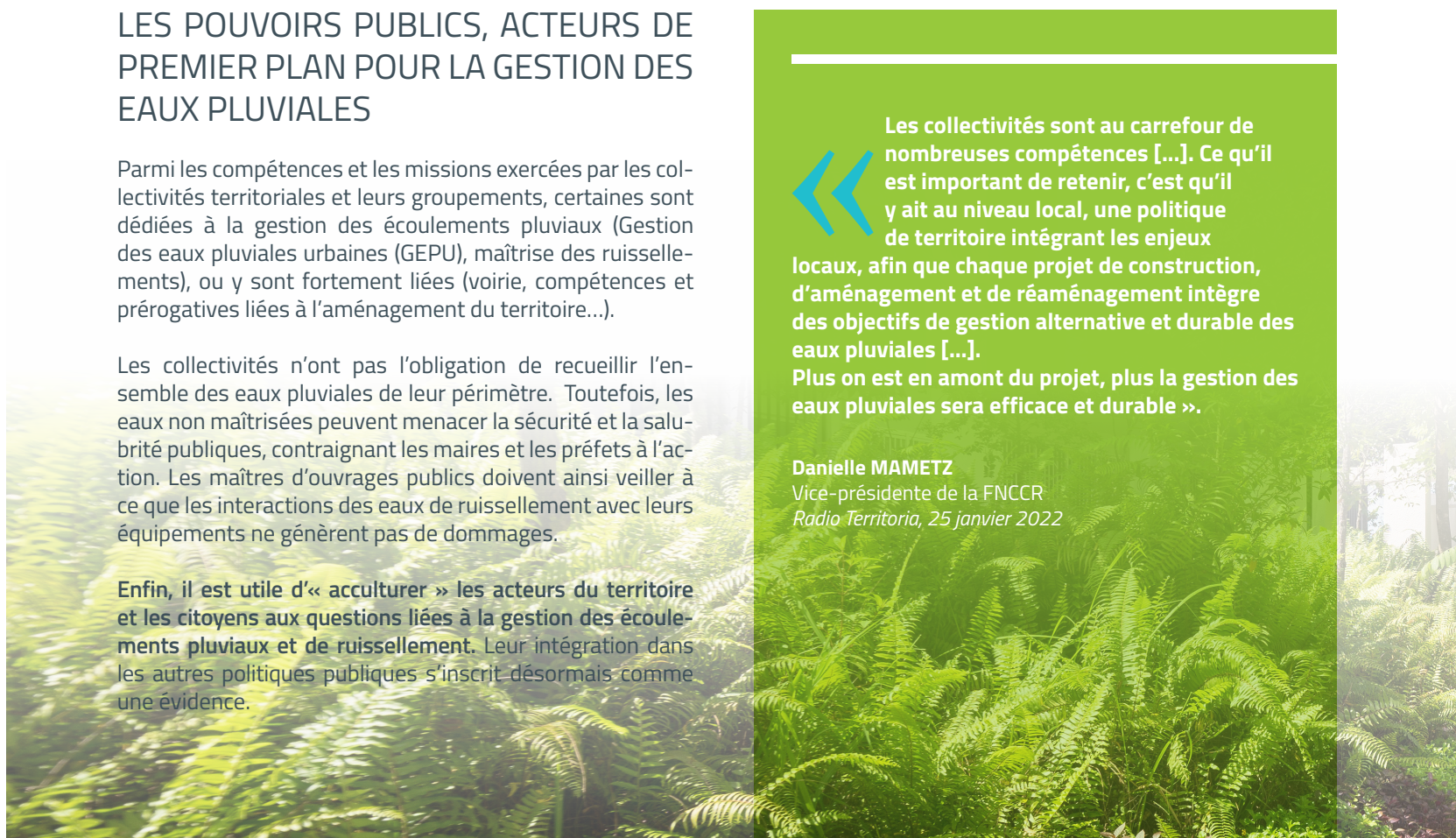
**locaux, afin que chaque projet de construction, d'aménagement et de réaménagement intègre des objectifs de gestion alternative et durable des eaux pluviales [...].**

**Plus on est en amont du projet, plus la gestion des eaux pluviales sera efficace et durable ».**

**Danielle MAMETZ**

Vice-présidente de la FNCCR

Radio Territoria, 25 janvier 2022



## LES EAUX PLUVIALES AU CARREFOUR DE NOMBREUSES COMPÉTENCES DES COLLECTIVITÉS

La plupart des politiques publiques sont affectées par leur environnement ou organisées en fonction de celui-ci. Les eaux pluviales et de ruissellement sont donc un facteur à prendre en compte dans la plupart des politiques et des projets d'aménagement du territoire, que ce soit en raison de la réglementation et/ou des circonstances locales.

### TECHNIQUE

- Développement du génie écologique
- Infrastructures
- Modélisation
- Savoir-faire des services

### POLITIQUE

- Gestion à la parcelle
- Sécurité et salubrité publiques
- Adaptation au changement climatique
- Lutte contre l'artificialisation des sols

### ÉCONOMIE

- Prévention des risques
- Maintien de l'activité
- Attractivité du territoire
- Économie circulaire

### SOCIAL

- Santé, sécurité
- Cadre de vie
- Utilisations de l'espace public (promenades, espaces de jeux...)
- Relations de voisinage

## GESTION DES EAUX PLUVIALES ET DE RUISSELLEMENT

### DROIT

- Compétences des collectivités
- Responsabilités
- Contentieux

### ÉCOLOGIE

- Aléas naturels (ruissellement, coulées de boues)
- Milieux aquatiques
- Biodiversité
- Sécheresse
- Qualité écologique et chimique des masses d'eau

Ressources utiles publiées par la FNCCR  
à l'attention de ses adhérents :





## LES RECOMMANDATIONS DE LA FNCCR

# PASSER D'UN SERVICE CIBLÉ À UNE POLITIQUE CADRE DE GESTION DES ÉCOULEMENTS PLUVIAUX

## I. LA GESTION DES ÉCOULEMENTS PLUVIAUX

**Il appartient aux élus de définir le niveau d'engagement de cette politique au regard des circonstances locales (enjeux, infrastructures, moyens).**

Les coûts relatifs à la gestion des eaux pluviales urbaines et à la maîtrise des eaux de ruissellement dans leur ensemble sont essentiellement portés par le budget général des communes et des EPCI à fiscalité propre. Il faut dorénavant mettre en œuvre une politique globalement efficiente, qui peut impliquer de supprimer des ouvrages vétustes, sous-dimensionnés ou aujourd'hui moins adaptés au regard des enjeux. Cette approche permet d'assurer un partage des moyens.

Pour ce faire, les collectivités et leurs groupements ont la faculté de modifier la consistance et l'organisation d'un service public même obligatoire, en vertu du **principe de mutabilité des services publics**. En complément, il est possible d'interdire tout nouveau raccordement sur les ouvrages publics de collecte des eaux pluviales et d'encourager, voire dans certains cas d'imposer, la mise en conformité, la déconnexion ou la gestion à la parcelle.

La déconnexion des eaux pluviales du réseau d'assainissement peut permettre notamment d'éviter ou de limiter les rejets d'eaux usées dans les cours d'eau en cas de fortes pluies. Cependant, la déconnexion peut être complexe à mettre en place sur le plan technique, foncier et financier ; elle nécessite beaucoup de sensibilisation de la part de la collectivité.

**Au regard des enjeux, de ses moyens et de ses objectifs, chaque territoire doit établir une approche adaptée à ses particularités, en trouvant un équilibre entre les infrastructures de génie civil (ouvrages de stockage / réutilisation, bassins d'orages, retenues collinaires) et de génie écologique tout en distinguant les opérations relevant de l'intérêt général de celles relevant de l'intérêt privé.**

Bien que prônées à l'échelle nationale, les techniques d'hydraulique douce (généralement qualifiées de « solutions fondées sur la nature ») ne pourront pas répondre à l'ensemble des situations.

**Il peut être opportun d'élargir son périmètre d'intervention aux zones rurales et naturelles.**

Les eaux de ruissellement ignorent les frontières administratives et les limites cadastrales. Gérer uniquement les eaux pluviales des aires urbaines n'est pas toujours suffisant, dès lors que peuvent y aboutir les eaux de ruissellement émanant des zones non urbanisées, et que les eaux provenant des aires urbaines peuvent avoir une incidence sur les territoires situés en aval.

Les groupements de collectivités compétents en matière de GEPU peuvent intervenir en zone non-urbaine si leurs statuts les y habilitent. Inversement, les communes peuvent continuer d'intervenir dans les zones non-urbaines.

Afin de planifier les équipements en lien avec les missions de gestion des eaux pluviales et de ruissellement, les collectivités et leurs établissements publics disposent du « zonage pluvial », un outil d'aide à la décision.

Ce document a une dimension programmatique et énonce la politique qu'entendent mettre en œuvre le service de GEPU et, le cas échéant, le(s) service(s) en charge de la maîtrise des eaux de ruissellement non-urbaines dans leur territoire.

Le zonage pluvial n'est pas opposable aux demandes de permis de construire ou d'aménager. Pour qu'il le devienne, il est nécessaire de l'intégrer dans le règlement du PLU.

**La gestion des eaux pluviales participe au découloisonnement des politiques d'aménagement du territoire.**

Les eaux de ruissellement charrient des matières polluantes qui peuvent entraîner une dégradation de la qualité de l'eau dans les aires d'alimentation de captage et dans les milieux aquatiques. Leur gestion contribue au service d'eau potable comme à la préservation de l'environnement. Leurs interactions avec des ouvrages publics, tels que la voirie, peut générer des dommages dans des propriétés privées et engager la responsabilité des personnes publiques.

Les eaux de ruissellement, de par leur accumulation ou en alimentant les crues, provoquent également des inondations. Elles contribuent à l'érosion des sols, génèrent des coulées de boues et appauvrissent les sols agricoles.

Le service de gestion des eaux pluviales peut ainsi réaliser des actions positives pour les autres politiques publiques et pour les acteurs du territoire (citoyens, entreprises, ...).

## Changement climatique : des incertitudes juridiques face aux enjeux à venir

Le régime des écoulements en domaine privé est régi par une servitude naturelle d'écoulement, dont le principe a été inscrit dans le code civil il y a plus de deux siècles. Cette servitude impose aux propriétaires des fonds inférieurs de supporter les écoulements provenant des fonds supérieurs. En retour, ces derniers n'ont pas le droit d'aggraver ces écoulements, sous peine de devoir indemniser les propriétaires des fonds servant ou d'être tenus de remettre en état le terrain.

En revanche, l'aggravation de ces écoulements naturels par le fait du changement climatique n'est pas anticipé par le code civil, les propriétaires fonciers ont donc leur part à jouer pour se prémunir de tout impact.

Une gestion par réseau, aux mains de la collectivité, n'est plus une réponse suffisante dans un monde où les précipitations se concentrent dans le temps et dans l'espace.

## II. FACE AUX DÉFIS DE DEMAIN, DES ACTIONS SONT À MENER DE CONCERT PAR LES COLLECTIVITÉS ET LES AUTRES ACTEURS DU TERRITOIRE\*

### S'organiser pour une gestion concertée et partenariale des écoulements

Une pluralité d'acteurs publics et privés sont concernés par la question des écoulements, qu'ils soient à l'origine de leur aggravation ou/et qu'ils en subissent les conséquences (pollutions, dégradations...). Le changement climatique va accentuer cette réalité. La politique de gestion des écoulements ne peut donc plus reposer uniquement sur les collectivités, que ce soit au titre de la GEPU, de la voirie ou de l'urbanisme ; la collectivité n'a pas la capacité d'agir partout et doit s'appuyer sur les autres acteurs du territoire.



**Considérer que l'acte d'aménagement n'est pas seulement le fait de la puissance publique, mais également celui de tous les citoyens et de toutes les maîtrises d'ouvrage privées. Donc même en étant très vertueux et exemplaire sur notre périmètre en tant que collectivité, cela ne suffira pas, chacun doit contribuer aux changements de pratique pour adapter notre territoire au changement climatique ».**

**Karine FLEURY**

Directrice générale adjointe en charge de l'ingénierie et des services urbains de Rennes Métropole

Dans les zones rurales et naturelles, les agriculteurs ne sont pas en reste. Éleveurs et cultivateurs ont, par leurs choix d'activités et leur utilisation des sols, une influence considérable sur la capacité d'infiltration de ces derniers. Leurs pratiques ont donc un impact sur les écoulements et sur les substances que transportent les eaux de ruissellement.

\* État, groupements de collectivités, aménageurs, citoyens, agriculteurs, etc.

## Faire de la commission locale de l'eau (CLE) le moteur et le liant de la politique de gestion des écoulements à l'échelle du (sous-) bassin versant

Les politiques de gestion des écoulements mises en œuvre dans les territoires pourront être coordonnées à l'échelle du bassin versant en s'appuyant sur la CLE, organe de concertation et de décision associant les acteurs du territoire. En effet, à chaque (sous-) bassin versant correspondra une CLE, leur généralisation ayant été annoncée dans le cadre du Plan eau.

### Engager le dialogue avec les citoyens et les parties prenantes

Il est nécessaire de passer d'une **logique descendante de l'acceptabilité à une logique de co-construction** de la politique de gestion des écoulements avec les citoyens et les parties prenantes (entreprises, aménageurs, ...). La réalisation d'enquêtes publiques, imposées par la loi et la réglementation, est supposée permettre d'insuffler une forme de démocratie participative, mais il est possible d'aller plus loin en usant de pédagogie pour rendre l'eau visible et en faire un atout.

Il faut communiquer mieux et en amont sur la fonctionnalité des ouvrages multifonctionnels ou aménagements conçus pour favoriser ou diriger l'écoulement. **Cette co-construction avec les citoyens et les parties prenantes est un gage de mise en œuvre réussie.**

### S'appuyer sur la souplesse du cadre juridique pour adapter sa politique et sa gouvernance aux enjeux de territoire

L'articulation des compétences territoriales en matière de gestion des eaux pluviales n'a pas été précisée par les textes. Loin d'être un problème, cette absence de définition offre une grande latitude aux personnes publiques pour discuter et décider ensemble de l'organisation la plus adaptée à leur territoire et aux services.

Le service de gestion des eaux pluviales peut trouver dans les autres services des savoir-faire et des expertises utiles à la mise en œuvre de ses propres missions. Il est ainsi fréquent que l'entretien des noues soit confié aux services en charge des espaces verts.

Pour des ouvrages appartenant à plusieurs collectivités, la concertation est de mise ! Néanmoins, des résistances liées à une méconnaissance des enjeux peuvent persister. Il faut donc apprendre à dialoguer afin de s'adapter ou de valoriser les savoir-faire des autres services.

### Définir ensemble le patrimoine, les rôles et les responsabilités de chacun

Force est de constater qu'il existe une multitude d'ouvrages disséminés dans le territoire et affectés, à titre exclusif ou par superposition, à la gestion des écoulements pluviaux (infiltration, collecte, transport ou stockage). Certains ouvrages n'ont pas pour vocation primaire de gérer les eaux pluviales, mais leurs caractéristiques leur donnent une fonctionnalité hydraulique **suffisamment intéressante pour les intégrer dans le système de gestion des eaux pluviales.**

L'identification du patrimoine doit être élaborée en concertation avec l'ensemble des acteurs publics et privés, afin d'être la plus cohérente possible et d'être acceptée par l'ensemble des parties prenantes. Cela permettra ainsi d'établir clairement les responsabilités de chacun.

## CYCLE DE L'EAU

### L'accompagnement de la FNCCR pour les collectivités et leurs établissements publics

La FNCCR compte, parmi ses adhérents, des groupements de collectivités exerçant les compétences eau potable, assainissement, GEMAPI et GEPU.

En matière de gestion des eaux pluviales, la Fédération propose à ses adhérents des documents d'appui sous forme de lettres d'actualités, guides, notes, mais aussi des webinaires et groupes de travail dédiés.

Une plateforme en ligne contribue à faciliter les échanges entre collectivités compétentes.

Notre expertise sur le sujet des eaux pluviales depuis plusieurs années, de même que l'implication de nos élus à l'échelle nationale font de la FNCCR un acteur important du « plan national d'action pour une gestion durable des eaux pluviales ».

La FNCCR est également un organisme de formation certifié, et organise deux fois par an, des formations dont les eaux pluviales afin d'accompagner les agents des collectivités qui élaborent leur stratégie et les aider à organiser leurs services en conséquence.

#### FNCCR 2023

##### TOUS DROITS RÉSERVÉS

Reproduction partielle ou totale uniquement avec autorisation et mention de l'auteur

La Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) est une association de collectivités locales entièrement dévolue à l'organisation de services publics locaux (énergie, eau, numérique, déchets). Organisme représentatif, elle regroupe à la fois des collectivités (communes, communautés, métropoles, syndicats d'énergie, départements, régions...) qui délèguent les services publics et d'autres qui les gèrent elles-mêmes (régies, SEM, coopératives d'usagers...). Elle rassemble plus de 850 collectivités regroupant 60 millions d'habitants en France continentale mais également dans les zones non-interconnectées et les territoires ultramarins.



#### Fédération nationale des collectivités concédantes et régies

20 bd Latour-Maubourg  
75007 Paris

[www.fnccr.asso.fr](http://www.fnccr.asso.fr)

01 40 62 16 40

