

Pérenniser la gestion des eaux pluviales à la parcelle : cinq propositions à destination des législateurs, des gestionnaires d'ouvrages et des aménageurs

Sustainability of source control facilities: five proposals intended for lawmakers, facilities managers and town and country planners

Christelle Sénéchal*, Anne Guillon**, Yves Kovacs*, Maurin Lovera***

* SEPIA Conseils - France (yk@sepia-conseils.fr et cs@sepia-conseils.fr)

** Association Eurydice - France (aguillon@cg92.fr)

*** VEOLIA Eau Direction technique - France (maurin.lovera@veoliaeau.fr)

RÉSUMÉ

Diverses études mettent aujourd'hui en évidence le manque de contrôle, voire les non-conformités des ouvrages de gestion des eaux pluviales à la parcelle. Si peu de dysfonctionnements sont à déplorer, ces constats inquiètent les collectivités vis-à-vis de l'efficacité des ouvrages réalisés, et peuvent conduire à différer l'adoption de politiques de gestion à la parcelle des eaux pluviales. Le présent article présente plusieurs propositions à destination des collectivités, des aménageurs, des gestionnaires d'ouvrages et des législateurs de bonnes pratiques en accompagnement des politiques de gestion à la parcelle des eaux pluviales afin de garantir leur meilleure efficacité. Elles concernent tout d'abord l'amélioration de l'information de l'ensemble des acteurs pour favoriser les bonnes pratiques, de l'initiation d'un projet d'aménagement jusqu'à l'exploitation des ouvrages. Ainsi, il convient entre autres d'afficher les enjeux de la gestion des eaux pluviales dans les documents cadres de l'aménagement et d'assurer la communication et la concertation entre les services assainissement et urbanisme –instructeur des permis de construire et chargé de l'aménagement du territoire- des collectivités. Elles visent ensuite le renforcement du cadre juridique pour notamment garantir aux collectivités une légitimité de contrôle des ouvrages sur des parcelles privatives et enfin le soutien des nouveaux modes de financement de la gestion des eaux pluviales.

ABSTRACT

Many studies have recently revealed the lack of monitoring, or of compliance agreement of source-control facilities. Even though few malfunctions are actually founded, there is always a doubt of real sustainability and efficiency of existing facilities. The article gives several proposals addressed to local authorities, town and country planners, facilities managers and lawmakers. They encourage best practices that shall guarantee the best source-control facilities efficiency and sustainability. The first proposals aims to ensure that all stakeholders are well and early informed –from the beginning of an urban or development project to the maintenance stages. For that, stakes of rainwater management, particularly source-control and maintenance of facilities, have to be written in the existing urban planning executive documents. Moreover, sewerage or rainwater drainage and urban planning services must exchange about source-control stakes and issues, in order to mutually set up objectives and technical solutions. There is also a proposal to complete the French law and regulations in order that public authorities have the right to access and enter private properties to control private source-control facilities. Financial proposals to sustain policy for rainwater management are also raised.

MOTS CLÉS

Contrôle, Eaux pluviales, Financement, Gestion à la parcelle, Propositions

INTRODUCTION : BIEN QU'ELLE SOULEVE DES INTERROGATIONS SUR SA PERENNITE, LA GESTION DES EAUX PLUVIALES A LA PARCELLE RESTE D'ACTUALITE

Une étude réalisée en 2006-2007 (A. Guillon, M. Lovera, C. Sénéchal, 2008) a montré que la pérennité des ouvrages de gestion des eaux pluviales à la parcelle prescrits par les collectivités pouvait être compromise, par manque notamment de moyens humains et financiers. Il y a toutefois lieu de souligner que les dysfonctionnements semblaient malgré cela relativement rares.

Ces conclusions ont été récemment complétées par les recensements et le contrôle d'ouvrages effectués par plusieurs collectivités telles que la Communauté Urbaine de Bordeaux (P. Bourgogne, 2009), le Conseil général des Hauts-de-Seine (C. Lehoucq, 2009), le Conseil général de la Seine-Saint-Denis (T. Maytraud, 2009). Les études ont mis en évidence un taux important de non-conformités des ouvrages ainsi qu'un manque d'actions de surveillance et de maintenance, au-delà de la surveillance visuelle réalisée sur les ouvrages à ciel ouvert.

Ces constats conduisent certaines collectivités à s'interroger, de manière parfois hâtive, sur la réelle efficacité des ouvrages à l'échelle privative, semi-collective voire individuelle. Elles intègrent ainsi de plus en plus le risque de dysfonctionnement de ces ouvrages privatifs en sur-dimensionnant les ouvrages publics.

Le principe de la gestion des eaux pluviales à la parcelle n'est pas à remettre en question puisqu'il apporte indéniablement des gains en matière hydraulique, épuratoire et économique. Néanmoins, le manque d'encadrement des pratiques de conception/réalisation/entretien et de contrôle du fonctionnement des ouvrages entraîne des interrogations relatives à la pérennisation de l'efficacité de la gestion à la parcelle.

Ces lacunes en termes d'encadrement et de contrôle s'expliquent principalement par trois facteurs :

- la multitude d'acteurs, depuis le maître d'ouvrage jusqu'au gestionnaire de l'ouvrage en passant par les maîtres d'œuvre (cf. 1) impliqués dans un projet : elle peut entraîner une perte d'informations au cours de l'évolution du projet conduisant à une modification des prescriptions et volontés initiales du maître d'ouvrage ; deux projets similaires pourront évoluer différemment selon la sensibilité des acteurs,
- le contrôle des ouvrages de gestion des eaux pluviales chez les particuliers : il n'est pas prévu dans la loi, hormis dans le cas de la mise en place de la taxe pluviale et de la demande de dégrèvement de cette dernière,
- les moyens techniques, humains et financiers à disposition des collectivités pour la gestion de l'assainissement pluvial : ils sont bien souvent insuffisants pour assumer le contrôle des ouvrages en partie privative.

Ces trois points ont été mis en lumière par l'étude effectuée en 2006-2007. Cette dernière a été poursuivie et largement complétée en 2009, notamment au travers d'échanges avec des aménageurs privés et publics, pour aboutir à cinq propositions.

L'objectif poursuivi est d'apporter aux collectivités, aménageurs et gestionnaires des solutions leur permettant de pérenniser les pratiques relatives à la gestion des eaux pluviales à la parcelle de l'initiation d'un projet d'aménagement jusqu'à l'exploitation des ouvrages.

1 TROIS PROPOSITIONS POUR ASSURER L'INFORMATION DES ACTEURS ET FAVORISER LES BONNES PRATIQUES

Rappel sur les opérations d'aménagement : les acteurs concernés, les procédures, les documents réglementaires et contractuels associés

Les opérations d'aménagement sont portées par deux grands types de maîtres d'ouvrage :

- les collectivités, dans le cas d'aménagements en régie,
- les aménageurs publics/privés et les promoteurs, directement lorsqu'ils en ont la compétence ou via une concession d'aménagement signée avec une collectivité.

Outre les maîtres d'ouvrage des aménagements, interviennent également dans ces opérations :

- les services techniques des collectivités, en charge notamment de l'urbanisme (instruction des permis de construire), de l'assainissement (prise en compte et suivi des demandes de raccordement au réseau public ; entretien des ouvrages publics de gestion des eaux pluviales), et des espaces verts (entretien et gestion des ouvrages de gestion des eaux pluviales végétalisés).
- les maîtres d'œuvre et autres bureaux d'études, en charge de la conception des ouvrages,
- les entreprises de travaux, en charge de la réalisation des ouvrages,
- les services des collectivités ou prestataires privés, gestionnaires des ouvrages,
- les particuliers riverains et utilisateurs des ouvrages.

Les opérations d'aménagement peuvent être réalisées dans le cadre de procédures d'urbanisme de type ZAC, lotissements ou permis de construire groupés par exemple, ou sans procédure particulière.

Tous les aménagements sont soumis au respect de prescriptions imposées par les documents réglementaires en vigueur sur le territoire et donnent lieu, selon les procédures retenues, à la rédaction de documents contractuels spécifiques à l'aménagement. Sont décrits ci-après les documents opérationnels de l'aménagement du territoire qui ont été identifiés comme les plus pertinents au regard de la pérennisation de la gestion à la parcelle des eaux pluviales. Pour chacun d'eux, sont précisés leurs atouts et leurs limites pour encadrer les pratiques de gestion des eaux pluviales.

Le plan local d'urbanisme (PLU), LE document de référence

Le PLU comprend, entre autres pièces, un règlement accompagné de pièces graphiques opposables à toute personne publique ou privée, ainsi que des pièces décrivant le diagnostic qui a été fait du territoire et les orientations d'aménagement.

Le PLU doit être compatible avec le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) et le cas échéant le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) en vigueur sur le territoire. Un zonage pluvial doit également y être annexé, conformément aux articles L123-1 du Code de l'urbanisme et L2224-10 du Code Général des Collectivités territoriales.

Le PLU est donc un document pertinent pour définir, dans le règlement et les pièces graphiques, les principes et les obligations de gestion des eaux pluviales sur le territoire, sur la base des études réalisées dans le cadre de l'élaboration du zonage pluvial, comme l'a identifié le Grand Lyon (E. Sibeud, 2008). En effet, le zonage pluvial délimite :

- les zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols et pour assurer la maîtrise du débit et de l'écoulement des eaux pluviales et de ruissellement ;
- les zones où il est nécessaire de prévoir des installations pour assurer la collecte, le stockage éventuel et, en tant que de besoin, le 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.

Dans ces zones, le PLU peut ainsi énoncer les principes d'une gestion des eaux pluviales à la source, en favorisant les techniques d'infiltration lorsque les sols le permettent, ou en limitant les rejets en aval des parcelles (modalités de raccordement, limitation des débits...).

Deux limites à l'utilisation du PLU comme un réel outil de planification de la gestion des eaux pluviales à la parcelle sont néanmoins à préciser. D'une part, le PLU s'applique à une emprise territoriale communale, dont l'échelle reste peu compatible avec une déclinaison précise « à la parcelle » des eaux pluviales. D'autre part, les procédures de révision sont longues et peu adaptées à l'intégration progressive de données et prescriptions sur une gestion territorialisée des eaux pluviales.

Toutefois, des prescriptions spécifiques à un secteur d'aménagement, émanant du service urbanisme en concertation avec le service assainissement, peuvent être intégrées aux Orientations d'Aménagement relatives à des Quartiers ou à des Secteurs (O.A.Q.S.), pièces complémentaires du PLU et ajoutées selon une simple procédure de modification.

Le certificat d'urbanisme

Le certificat d'urbanisme est un acte administratif qui indique l'état des règles d'urbanisme applicables sur un terrain donné. Il en existe deux types:

- le certificat d'urbanisme d'information. Il permet de connaître le droit de l'urbanisme applicable au terrain et renseigne sur :
 - les dispositions d'urbanisme (par exemple les règles d'un plan local d'urbanisme),
 - les limitations administratives au droit de propriété (par exemple une zone de protection de monuments historiques),
 - la liste des taxes et des participations d'urbanisme.
- le certificat d'urbanisme opérationnel. Il indique, en plus des informations données par le certificat d'urbanisme d'information, l'aptitude du terrain à être utilisé pour la réalisation d'un projet ainsi que l'état des équipements publics (voies et réseaux) existants ou prévus qui desservent ou desserviront ce terrain.

Ce document est un document d'information, accessible à tous sur simple demande au service urbanisme de la collectivité.

L'inscription des prescriptions et recommandations relatives à la gestion des eaux pluviales sur le terrain concerné dans ces certificats offre une opportunité supplémentaire d'informer les personnes intéressées par un aménagement ou une construction dès l'initiation d'un projet.

Le traité ou contrat de concession d'aménagement

« Le traité de **concession d'aménagement** précise les obligations de chacune des parties, notamment l'objet du contrat, sa durée et les conditions dans lesquelles il peut éventuellement être prorogé, ou modifié » (cf. 1° de l'article L300-5 du Code de l'urbanisme).

Ce document lie un aménageur et une collectivité et fixe principalement les modalités générales d'exécution de la concession.

Toutefois, la collectivité peut exploiter ce document pour définir les orientations que l'aménageur devra suivre pour la conception de l'aménagement, en intégrant ses prescriptions techniques complémentaires dans le contrat de concession. Ce contrat de concession peut ainsi par exemple, imposer à un aménageur de fournir les plans de récolement des ouvrages de gestion des eaux pluviales justifiant leur bonne réalisation, avant la remise de ces ouvrages aux acquéreurs.

La convention de rétrocession

Dans les cas notamment où la maîtrise d'ouvrage est privée (par exemple dans le cas d'un lotissement), des ouvrages peuvent être destinés à être cédés à la collectivité. Parfois, les ouvrages sont rétrocédés ultérieurement, après plusieurs années de gestion privative.

Dans ce cas, la collectivité signe une convention de rétrocession dans laquelle elle précise les conditions de reprise des équipements. La convention doit être signée par le maire (dans le cas d'une commune) et le lotisseur, avant le dépôt de la demande d'autorisation d'aménager, avec l'accord du conseil municipal (dans le cas d'une commune).

Cette convention peut entre autres préciser des prescriptions techniques sur la réalisation de l'ouvrage, les conditions de contrôle de l'ouvrage telles que l'obligation de fournir des plans de récolement ou celle de laisser l'accès pour la réalisation de contrôles visuels.

Le cahier des charges et de cession de terrain (CCCT)

« Les cessions ou concessions d'usage de terrains à l'intérieur des zones d'aménagement concerté font l'objet d'un cahier des charges qui indique le nombre de mètres carrés de surface hors œuvre nette dont la construction est autorisée sur la parcelle cédée. Le cahier des charges peut en outre fixer des prescriptions techniques, urbanistiques et architecturales imposées pour la durée de la réalisation de la zone. » (cf. article L311-6 du Code de l'urbanisme).

Ce document – obligatoire pour une ZAC, optionnel pour une autre opération d'aménagement - est rédigé par l'aménageur ou le maître d'ouvrage à l'attention des acquéreurs des parcelles. Il fixe les droits, charges et obligations incombant d'une part au vendeur et d'autre part à l'acquéreur. Il peut permettre de fixer de façon très détaillée les prescriptions relatives à la gestion des eaux pluviales que

devront respecter les futurs acquéreurs de parcelles.

Il prend d'autant plus d'importance lorsque le PLU est inexistant ou qu'il comporte des prescriptions trop générales pour être appliquées à l'échelle d'une ou plusieurs parcelles. Son principal inconvénient réside dans le fait qu'il possède une durée de vie limitée à la procédure d'aménagement, quelle qu'elle soit (ZAC, lotissement, zone d'activité...).

Le PLU reste donc malgré tout le document le mieux adapté pour s'assurer de la pérennité de la portée des prescriptions, pour le ou les futurs acquéreurs de la zone concernée.

Le cahier des prescriptions architecturales urbaines environnementales et paysagères (CPAUEP)

Des prescriptions architecturales, paysagères et environnementales spécifiques peuvent être édictées dans le CCCT ou dans un document distinct parfois intitulé CPAUEP, « cahier des prescriptions architecturales et paysagères » ou encore « cahier des prescriptions environnementales ».

Des documents similaires indiquant seulement de simples recommandations pour la construction ou l'aménagement existent également.

Le cahier peut être ou non élaboré à l'issue d'une approche environnementale de l'urbanisme (AEU) menée à l'échelle d'une collectivité et peut être rédigé à l'occasion d'un aménagement unique ou d'aménagements de ZAC. Dans ce dernier cas, il peut constituer une pièce du PLU.

Comme pour le CCCT, ce document, dont les prescriptions relatives à la gestion des eaux pluviales peuvent être très détaillées et contraignantes, prend toute son importance dans les cas où il n'existe pas de PLU ou lorsque les prescriptions y figurant sont trop générales et limitées.

Le CPAUEP a également, comme pour le CCCT, une durée de vie limitée à la procédure d'aménagement, quelle qu'elle soit (ZAC, lotissement, zone d'activité...) à moins qu'il n'ait été intégré comme pièce intégrante du PLU.

Le cahier de prescriptions techniques ou cahier de limites de prestations

Il s'agit d'un document complémentaire au CCCT qui détermine la limite des prestations entre l'aménageur et l'acquéreur.

Il a une importance particulière pour la gestion des eaux pluviales, notamment au stade de la conception, de la réalisation d'ouvrages, voire de la mise en place de prestations d'entretiens. Le document peut en effet prévoir que la conception et la construction d'ouvrages de gestion des eaux pluviales soient à la charge de l'aménageur, que ces ouvrages soient situés sur des espaces destinés à être publics ou sur des espaces destinés à être privés. Cette contrainte peut être imposée par la collectivité pour avoir une garantie par l'aménageur d'une bonne conception et d'une bonne réalisation des ouvrages avant la cession des terrains.

Une telle contrainte n'est cependant pas envisageable lorsque l'aménageur ignore le type de construction qui sera réalisé ainsi que son emplacement sur la parcelle. Il est malgré tout possible et pertinent d'imposer à l'aménageur dans le cahier des charges de cession de terrain, d'une part le contrôle de la bonne conception et de la bonne réalisation des ouvrages de gestion des eaux pluviales, d'autre part la signature d'un contrat d'entretien des systèmes.

Le règlement et cahier des charges de lotissement

Le règlement de lotissement est un document contractuel qui peut apporter des compléments au PLU. « Les règles d'urbanisme contenues dans les documents approuvés d'un lotissement deviennent caduques au terme de dix années à compter de la délivrance de l'autorisation de lotir si, à cette date, le lotissement est couvert par un plan local d'urbanisme ou un document d'urbanisme en tenant lieu. Toutefois, lorsqu'une majorité de colotis [...] a demandé le maintien de ces règles, elles ne cessent de s'appliquer qu'après décision expresse de l'autorité compétente prise après enquête publique » (cf. article L442-9 du Code de l'urbanisme).

En dehors de ces prescriptions d'urbanisme, les droits et obligations régissant les rapports entre colotis définis dans le cahier des charges du lotissement, ainsi que le mode de gestion des parties communes restent pérennes au sein du lotissement.

L'obligation et les modalités d'entretien des ouvrages privés et collectifs de gestion des eaux pluviales par les colotis peuvent donc être intégrées dans le règlement de lotissement par l'aménageur ou le maître d'ouvrage au moment de sa rédaction.

L'information de chacun de ces acteurs sur les enjeux de la gestion des eaux pluviales et les recommandations en termes de conception/réalisation/entretien des ouvrages, ainsi que leur transcription dans les documents qui les lient ou s'imposent à eux, apparaît aujourd'hui comme une nécessité afin d'assurer la pérennité des ouvrages et leur bon fonctionnement.

Dans ce but, trois propositions sont formulées.

Proposition 1 : systématiser l'inscription des enjeux liés à la gestion des eaux pluviales et renforcer les recommandations et prescriptions associées dans les documents opérationnels de l'aménagement du territoire

Pour une meilleure prise en compte le plus tôt possible, il est nécessaire d'encadrer les pratiques de gestion des eaux pluviales à travers l'ensemble des documents évoqués précédemment, à disposition aussi bien des collectivités que des aménageurs privés.

Rappelons tout d'abord que depuis la Loi du 21 avril 2004 (Loi de transposition de la Directive Cadre sur l'Eau de 2000), les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les orientations définies par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Ainsi, les orientations relatives à la gestion des eaux pluviales, lorsqu'elles figurent dans le SDAGE, doivent être prises en compte dans les documents tels que le PLU.

Outre cet aspect, il est indispensable d'annexer au PLU - document de référence pour l'urbanisme d'une collectivité - un zonage pluvial précisant les principes et obligations d'un point de vue de la gestion des eaux pluviales.

Il convient également d'inscrire systématiquement les recommandations et prescriptions relatives à la gestion des eaux pluviales dans les certificats d'urbanisme, qu'ils soient d'information ou opérationnels.

Les documents opérationnels de l'aménagement tels que les contrats de concession d'aménagement, les conventions de rétrocession sont à valoriser, par exemple en précisant les conditions de remise des ouvrages (prescriptions techniques, rendus de plans de réalisation, contrôles imposés...).

Les autres documents destinés à préciser les diverses prescriptions notamment urbanistiques, dont les CCCT, les CPAUEP, les cahiers des prescriptions techniques, les cahiers des charges de lotissement, doivent nécessairement être précis quant aux dispositifs de gestion des eaux pluviales et aux précautions à prendre.

La plupart de ces deux derniers types documents prennent d'autant plus d'importance que le PLU est parfois inexistant ou trop peu précis quant à la gestion des eaux pluviales.

Proposition 2 : recueillir systématiquement l'avis du service assainissement dans le cadre des demandes de permis de construire

Conformément au Code de l'Urbanisme (article R*423-50), l'autorité compétente pour l'instruction des permis de construire recueille auprès des personnes publiques, services ou commissions intéressés par le projet, les accords, avis ou décisions prévus par les lois ou règlements en vigueur. Le service assainissement est donc légitime pour formuler des avis sur les demandes de permis de construire.

L'étude réalisée en 2006-2007 (A. Guillon, M. Lovera, C. Sénéchal, 2008) a mis en évidence à travers une enquête menée auprès de 24 collectivités que les avis des services assainissement n'étaient que très rarement demandés au stade du permis de construire. Les moyens humains et financiers disponibles parfois insuffisants les obligent souvent à se concentrer sur le suivi des ouvrages importants ou devant être rétrocedés.

Des collectivités interrogées ont exprimé des inquiétudes sur les conséquences de la réforme de l'instruction des permis de construire et des autorisations d'urbanisme (M. Berthod, E. Sibeud). Les pièces relatives aux systèmes d'assainissement auparavant demandées par les services des collectivités en tant que pièces complémentaires aux dossiers de demande de permis de construire, leur sont aujourd'hui devenues beaucoup plus difficiles à obtenir. En effet, ces documents comportant des informations détaillées ne figurent pas dans la liste limitative des pièces à fournir.

Néanmoins, la demande d'information par le service instructeur concernant les modalités de gestion des eaux pluviales à l'occasion d'une demande de permis de construire ou d'aménager peut être motivée par ailleurs:

- au titre de l'article R*431-5 du Code de l'Urbanisme qui précise que la demande de permis de construire est accompagnée d'un projet architectural qui (cf. art R*431-9) « indique également, le cas échéant, les modalités selon lesquelles les bâtiments ou ouvrages seront raccordés aux réseaux publics ou, à défaut d'équipements publics, les équipements privés prévus, notamment pour l'alimentation en eau et l'assainissement »,
- au titre de l'article L421-6 du Code de l'Urbanisme qui indique que « le permis de construire ou d'aménager ne peut être accordé que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords et s'ils ne sont pas incompatibles avec une déclaration d'utilité publique ».

Ce dernier point renforce la nécessité d'inscrire dans les règlements locaux (règlement d'assainissement, règlement d'assainissement des eaux pluviales, zonage pluvial et règlement du PLU) les prescriptions relatives aux eaux pluviales (voir proposition 1).

Par ailleurs, outre la nécessité pour le service assainissement de disposer de pièces techniques relatives à l'ouvrage de gestion des eaux pluviales envisagé lui permettant de donner son avis à l'occasion de la demande de permis de construire, le service instructeur pourrait également inciter les pétitionnaires à solliciter un avis du service gestionnaire des eaux pluviales, lorsqu'il existe, avant de déposer la demande de permis au service urbanisme. Une telle approche présenterait un double avantage :

- le pétitionnaire serait assuré d'avoir pris en compte toutes les prescriptions liées au devenir des eaux pluviales dès le démarrage de son projet. Ceci lui éviterait parfois d'être contraint de revoir complètement le projet suite aux avis émis pendant l'instruction ou encore d'avoir à supporter d'importants surcoûts pour assurer un raccordement difficile voire impossible,
- l'autorité compétente pour délivrer le permis de construire assurerait la cohérence entre les réglementations liées à l'assainissement et à l'urbanisme.

Cette démarche, à défaut de pouvoir être rendue obligatoire, pourrait au minimum être recommandée à titre préventif.

L'avis du service assainissement doit être adapté à l'importance des enjeux : ainsi, certaines collectivités proposent des recommandations « standard » pour les aménagements de petite superficie, d'autres analysent dans le détail le dimensionnement des ouvrages dans le cas d'aménagements importants.

Dans les petites collectivités, une bonne compréhension des enjeux de la gestion alternative des eaux pluviales s'impose en premier lieu, qui passe par des actions de communication tant en interne qu'auprès des administrés. Il convient ainsi qu'elles s'assurent de la cohérence et de l'intégration du projet dans le territoire.

Proposition 3 : favoriser la concertation entre les services assainissement et urbanisme des collectivités

Compte tenu des deux premières propositions, le service urbanisme est un acteur essentiel pour assurer la bonne prise en compte des eaux pluviales dans les aménagements. En effet, il a en charge la rédaction des documents d'urbanisme. Il est systématiquement impliqué dès le démarrage des projets d'aménagement. Il peut même en être à l'initiative.

Dans la majorité des cas, le service assainissement intervient après la phase de conception du projet pour valider des propositions qui ne sont adaptables qu'à la marge.

Ainsi, la sensibilisation des services d'urbanisme ainsi qu'une concertation permanente avec les services en charge de l'assainissement permettraient, outre les objectifs visés par la proposition 2, de favoriser les bonnes pratiques de gestion des eaux pluviales sur un territoire qui prendraient alors soit la forme d'orientations définies dans les documents de planification, soit d'objectifs affichés dans les pièces de marché ou de cadrage des projets d'aménagement.

2 UNE PROPOSITION POUR PERMETTRE LE CONTROLE DE TOUS LES OUVRAGES DE GESTION DES EAUX PLUVIALES PAR LA COLLECTIVITE

Proposition 4 : renforcer le cadre juridique

Les textes législatifs et réglementaires actuels prévoient explicitement le contrôle des ouvrages de gestion des eaux pluviales dans un cas unique : « contrôle de l'état et du fonctionnement des ouvrages évitant ou limitant le déversement des eaux pluviales dans le réseau pour les propriétaires qui bénéficient d'un abattement de la taxe pour la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales » (cf. article L2333-97 du Code général des collectivités territoriales et suivants).

Ainsi, seuls les ouvrages privés raccordés au réseau public d'assainissement sont contrôlables, et ce uniquement lorsqu'ils font l'objet d'une demande d'abattement de la taxe pluviale de la part de leur propriétaire.

Or, pour garantir une bonne conception, une bonne réalisation, un bon fonctionnement et un bon entretien dans le temps et assurer ainsi l'efficacité des systèmes mis en place, le contrôle de tous les ouvrages sur un territoire donné est indispensable.

Dans l'objectif d'élargir les possibilités de contrôle par la collectivité compétente des ouvrages de gestion des eaux pluviales, il est proposé de compléter la réglementation actuelle en rendant au minimum possible voire obligatoire :

- le contrôle de la conception des ouvrages de gestion des eaux pluviales au stade de l'instruction du permis de construire (cf. Proposition 2) en donnant la possibilité aux services instructeurs de recueillir auprès des pétitionnaires les informations techniques suffisantes, ce qui n'est pas explicite dans les textes actuels,
- la possibilité d'accéder aux ouvrages sur les parcelles privatives dans le cadre d'un contrôle de conformité lorsque les travaux qui ont fait l'objet d'un permis de construire sont terminés,
- le contrôle des ouvrages au stade du raccordement le cas échéant,
- l'accès aux parcelles privatives pour le contrôle de bon fonctionnement durant toute la durée de vie de l'ouvrage (à l'instar du service public d'assainissement non collectif qui fait un contrôle régulier de fonctionnement).

3 UNE PROPOSITION POUR ASSURER LE FINANCEMENT DE LA GESTION DES EAUX PLUVIALES PAR LES COLLECTIVITES

Proposition 5 : concrétiser la mise en place d'un outil de financement des services d'assainissement pluvial

Le contrôle systématique des ouvrages indispensables (cf. Proposition 4) nécessite des moyens humains et financiers. Or, les moyens des collectivités dans le domaine de l'assainissement pluvial en particulier, s'avèrent souvent limités et insuffisants pour répondre à ces besoins.

Il faut rappeler que le financement des dépenses liées aux eaux pluviales « doit être imputé au budget général de la collectivité » et « couvert par les ressources fiscales de celle-ci » selon « la contribution de la commune au titre des eaux pluviales, fixée forfaitairement par rapport aux charges de fonctionnement, aux amortissements techniques et intérêts des emprunts » contrairement au budget de l'assainissement des eaux usées qui bénéficie « de redevances dues par les usagers des réseaux d'assainissement et des stations d'épuration pour la collecte, le transport et l'épuration des eaux usées » (décret n° 67-945 du 24 octobre 1967 (JO 26 octobre, p. 10558) relatif à l'institution, au recouvrement et à l'affectation des redevances dues par les usagers des réseaux d'assainissement et des stations d'épuration ; le décret a été abrogé par le décret 77-241 du 7 mars 1977 et codifié (ancien code des communes) et circulaire du 12 décembre 1978 fixant les modalités d'application du décret 67-94).

Ainsi, aujourd'hui, la plupart des collectivités signalent le besoin d'un renforcement des moyens financiers pour la gestion de l'assainissement pluvial. La taxe pluviale prévue par la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques du 30 décembre 2006 constitue une nouvelle source de financement a priori très attendue pour cette compétence.

En effet, la Loi reconnaît la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales comme un service public administratif relevant des communes. Elle donne la possibilité à ces dernières d'instituer une taxe annuelle dont le produit est affecté au service public de gestion des eaux pluviales. Cette taxe est due par les propriétaires des immeubles raccordés au réseau public de collecte des eaux pluviales. Le décret d'application n'est à ce jour pas paru.

Toutefois, outre les interrogations actuelles relatives à la définition du raccordement et du réseau public, interrogations qui devraient être levées par le décret d'application de la Loi, la taxe soulève beaucoup de questions quant à la « rentabilité » financière de sa mise en place. Des collectivités s'interrogent en effet sur les ressources générées par cette taxe qui pourraient s'avérer faibles au regard du montant nécessaire pour la gestion des eaux pluviales.

D'autres solutions sont envisageables telles qu'une redevance « eau pluviale », établie sur le principe de la redevance pour services rendus. Cette solution présente l'avantage d'être déjà mise en œuvre dans d'autres domaines tels que pour l'enlèvement des ordures ménagères ou encore la collecte, le transport et l'épuration des eaux usées.

Rappelons que les principes s'appliquant à l'ensemble des redevances pour service rendu sont d'origine jurisprudentielle. La redevance pour service rendu trouve sa définition à l'occasion d'un conseil d'Etat (Conseil d'Etat, Assemblée, 21 novembre 1958, Syndicat national des transporteurs aériens) : il s'agit de « toute redevance demandée à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public, et qui trouve sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage ». Il convient a priori de vérifier au minimum les conditions suivantes :

- on peut identifier la contrepartie au prélèvement du redevable (il peut s'agir par exemple de la mise à disposition d'un service),
- on peut déterminer un lien entre les frais et charges du service (ou ouvrage public) et le produit de la redevance (qui ne doit pas être supérieur).

Dans le respect des articles L211-7, et des articles R214-88 du Code de l'environnement (opérations déclarées d'intérêt général ou urgentes), toute collectivité peut a priori faire participer aux dépenses d'études, exécution et exploitation de travaux, ouvrages, installations d'intérêt général visant la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement, les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou y trouvent un intérêt.

Pourraient être concernées les personnes rejetant tout ou partie de leurs eaux pluviales dans les ouvrages publics de manière directe par l'intermédiaire d'un branchement, ou de manière indirecte, par ruissellement sur la voirie avant engouffrement dans le réseau. Le calcul d'abattements éventuels en fonction des efforts réalisés en amont (pour les propriétaires équipés d'ouvrages de gestion des eaux pluviales à la parcelle) reste néanmoins à déterminer. La mise en œuvre de cette solution soulève les mêmes questions que pour la taxe pluviale. Le contrôle des installations privatives pourrait également faire l'objet d'un service rendu.

Toutefois, le mode de calcul et l'identification de la contrepartie rendent la redevance pour services rendus relativement complexe à mettre en place pour financer un service d'assainissement pluvial. Ceci pourrait expliquer le fait qu'aucun recours à cette solution par une collectivité n'ait été identifié à ce jour.

4 CONCLUSION

Les enjeux liés à l'assainissement pluvial apparaissent aujourd'hui comme prioritaires dans les politiques de gestion de l'eau à l'échelle des territoires. Face à ces enjeux, des modifications de pratiques et de moyens deviennent nécessaires.

Les réflexions sur la taxe pluviale doivent ainsi être poursuivies pour aboutir à la création d'un outil juridique, technique et financier, capable d'augmenter les moyens des collectivités et garantir le bon fonctionnement des services publics en charge de la gestion de l'assainissement pluvial.

Par ailleurs, si les compétences du service public en charge de l'assainissement pluvial sont aujourd'hui reconnues par la Loi, des moyens humains et financiers sont désormais à mobiliser pour garantir une bonne efficacité de la gestion des eaux pluviales qu'elle soit publique ou privée. Le cadre juridique doit notamment être renforcé pour permettre aux collectivités d'assurer le contrôle des

ouvrages à la parcelle, en dehors du cadre de mise en place de la taxe qui ne prévoit que des conditions restrictives de contrôle.

De plus, les acteurs et outils de l'urbanisme apparaissent aujourd'hui comme des relais pertinents et indispensables pour assurer l'efficacité des politiques de gestion des eaux pluviales à la parcelle. De réels changements doivent donc être engagés pour renforcer la concertation et la communication entre tous les acteurs de l'aménagement, dès l'initiation des projets.

Les cinq propositions exposées dans le présent article permettrait, si elles étaient mises en œuvre à grande échelle, de garantir une gestion des eaux pluviales efficace et pérenne, qui répond aux enjeux hydrauliques, écologiques, économiques, sociaux et fonciers de la gestion des eaux à l'échelle d'un territoire.

Il semblerait pertinent de « s'inspirer » du cadre juridique relatif à la gestion des eaux usées (financement de la gestion collective et création de SPANC avec contrôle des ouvrages à la parcelle) dont la typologie des prestations envisageables se rapproche de celle souhaitée pour la gestion du pluvial.

BIBLIOGRAPHIE

Berthod, M. (2009). *Une expérience locale de règlement d'assainissement*. Synthèse des interventions du 2ème forum national sur la gestion des eaux pluviales du 25 et 26 mars 2009, Réseau IDEAL, Conseil général de la Seine-Saint-Denis, 71-72.

Bourgogne, P. (2009). *Les techniques alternatives sur la communauté urbaine de Bordeaux. 25 ans de retour d'expérience*. Techniques Sciences Méthodes n° 6-2009, ASTEE, 62-68.

Guillon, A., Lovera, M., Sénéchal, C. (2008). *Les ouvrages de gestion des eaux pluviales à la parcelle en France. Etat des lieux en termes de contrôle et d'entretien*. Techniques Sciences Méthodes n° 12-2008, ASTEE, 69-78.

Lehoucq, C. (2009). *Comment mettre en place une gestion pérenne des ouvrages de régulation des eaux pluviales ?* Actes du colloque du jeudi 5 février 2009, Conseil général des Hauts-de-Seine, 65-68.

Maytraud, T. (2009). *Le constat et les prescriptions du département faisant suite au recensement des ouvrages de stockage : changer de pratiques pour une meilleure durabilité*. Synthèse des interventions du 2ème forum national sur la gestion des eaux pluviales du 25 et 26 mars 2009, Réseau IDEAL, Conseil général de la Seine-Saint-Denis, 54-56.

Sibeud, E. (2008). *Les outils à la disposition des collectivités pour la gestion des eaux pluviales : de l'information à l'interdiction*. Actes de la 7^{ème} conférence Aménagement durable et eaux pluviales du jeudi 12 juin 2008, GRAIE, 9-20.

Exemples de documents opérationnels de collectivités (extraits de PLU, CCCT, CPAUEP, contrat de concession...)

Code de l'environnement, Code général des collectivités territoriales et Code de l'urbanisme, décrets et circulaires : www.legifrance.fr

Documents d'urbanisme : www.urbanisme.equipement.gouv.fr