

La gestion des eaux pluviales en France : une ambition nationale, des spécificités locales, quelles doctrines de l'Etat territorial ?

Stormwater management in France: a national ambition,
some local specificities, what role for territorial state
services?

Le Nouveau N.¹, Queune A.^{1,2}, Gerolin A.³, Ferro Y.⁴, Kerloch B.⁵,
Vallin V.⁶, Degrave M.³, Ferrier V.⁶

¹ Cerema, Direction technique Territoires et ville - 2, rue Antoine Charial, 69003 Lyon, France, nathalie.lenouveau@cerema.fr.

² ENTPE - 3, Rue Maurice Audin, 69120 Vaulx-en-Velin.

³ Cerema, Direction territoriale Est - 71, rue de la Grande Haie, 54510 Tomblaine.

⁴ Cerema, Direction territoriale Méditerranée - av. A. Einstein, 13100 Aix-en-Provence.

⁵ Cerema, Direction territoriale Nord-Picardie - 2, rue de Bruxelles, 59000 Lille.

⁶ Cerema, Direction territoriale Sud-Ouest - 24, rue Carton, 33000 Bordeaux.

RÉSUMÉ

En France, en matière de maîtrise des eaux pluviales, le législateur a confié aux collectivités la responsabilité de politiques territoriales depuis 1992. Elles sont ainsi chargées de définir un zonage pluvial, de prendre des mesures d'intérêt général ou d'urgence et, depuis peu, de gérer un service public dédié. En parallèle, le législateur a renforcé des missions de police de l'eau exercées par l'Etat pour les rejets au milieu naturel. Les services de police de l'eau sont alors en première ligne pour la gestion locale des rejets dans les masses d'eau. Leur action est souvent discutée, peu (re)connue et encore moins étudiée. Aussi nous avons voulu examiner plus précisément les stratégies de ces services au vu de leur rôle. Nous nous sommes plus particulièrement intéressés aux *doctrines* que certains d'entre eux ont été conduits à développer, à l'instar des guides des collectivités territoriales. Dans un premier temps, nous retraçons les évolutions des procédures administratives dans le domaine de l'eau appliquées aux rejets d'eaux pluviales et la chronologie de la structuration des services de l'Etat qui les a accompagnées. Dans un second temps, nous caractérisons le développement de ces doctrines à l'échelle nationale. Et dans un troisième temps, nous analysons ce que ces doctrines nous révèlent du repositionnement de l'Etat.

ABSTRACT

In France, the legislator has entrusted the responsibility of managing stormwater control policies to local authorities since 1992. They are responsible for defining a stormwater zoning, taking general interest and emergency measures and, more recently, managing a dedicated public service. In parallel, policing for discharges to water bodies come under the jurisdiction of the state. Local state water police departments are thus in the front line for local management of discharges. Their action is often discussed and little known in relation to their role. We have been especially interested in the doctrines that some of them were driven to develop, similarly to local authorities' guidelines. First, we draw the evolution of administrative procedures in the field of water, applied to stormwater discharges, and the structuration of state services that accompanied them. Secondly, we characterize the development of these doctrines nationwide. And thirdly, we analyze what such doctrines tell us about current recompositions of the State.

MOTS CLES

Rejets d'eaux pluviales, services de l'Etat, doctrines, droit souple

INTRODUCTION

En France depuis les années 1980, la décentralisation a conduit au transfert d'un grand nombre de compétences aux collectivités pour l'aménagement de l'espace. En parallèle, l'Etat a connu des transformations importantes sous l'effet de plusieurs réformes. Il agirait à présent en *régulateur* d'une construction collective de l'action publique (Hassenteufel, 2007). L'un des instruments qu'il privilégierait est le droit souple, défini par le Conseil d'Etat comme un « *droit qui n'emporte pas d'obligation par lui-même* » (Conseil d'Etat, 2013). Si l'on observe le cas de la maîtrise des eaux pluviales, depuis 1992, c'est un partage des pouvoirs qui a été organisé pour répondre aux risques d'inondations et de dégradations des ressources en eau. Aux collectivités, le législateur a confié la responsabilité de politiques territoriales. Elles sont chargées de définir des « *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 (...)* » et depuis peu, de gérer un service public dédié¹. En parallèle, le législateur a renforcé les missions de police de l'eau de l'Etat². Ces services sont alors en première ligne pour la gestion locale des rejets dans les masses d'eau, les collectivités restant responsables des rejets dans leurs réseaux. Leur action est souvent discutée, peu (re)connue et encore moins étudiée. Aussi nous avons voulu examiner plus précisément la stratégie d'action de ces services au plan territorial. Nous nous sommes intéressés aux *doctrines*³ que certains services ont été conduits à développer, à l'instar des guides émanant des collectivités (Le Nouveau, Deroubaix et al, 2016). Nous retraçons d'abord les évolutions des procédures administratives dans le domaine de l'eau appliquées aux rejets d'eaux pluviales et la structuration des services de l'Etat qui les a accompagnées. Puis nous caractérisons le développement de ces doctrines à l'échelle nationale. Et enfin, nous analysons ce qu'elles nous révèlent des recompositions de l'Etat.

1 DES REJETS D'EAUX PLUVIALES DECLARES OU AUTORISES

1.1 Un instrument réglementaire au service de la politique de l'eau

Soumettre à autorisation préfectorale préalable des activités susceptibles de porter atteinte à la ressource en eau relève d'un régime juridique ancien, plusieurs fois remanié. C'est la loi sur le régime des eaux de 1898 qui institue cette procédure pour les ouvrages ou prises d'eau dans les cours d'eau. Elle est ensuite modifiée en 1964 par la loi sur le régime et la répartition des eaux et la lutte contre les pollutions. L'autorisation de rejets doit être précédée d'une enquête publique (décret de 1973). Parmi les déversements polluants considérés apparaissent les rejets d'eaux pluviales « *en provenance des établissements industriels, agricoles ou commerciaux lorsque la surface drainée dépasse un hectare* ». Les autres rejets d'eaux pluviales, considérés de « *nocivité négligeable* », sont exemptés d'autorisation (arrêté de 1975). L'hydrologie urbaine est alors à ses balbutiements en France.

Puis l'acuité des problèmes liés à l'expansion urbaine, les difficultés de gouvernance et l'acquisition de connaissances conduisent à la promulgation d'une nouvelle loi sur l'eau en 1992. Elle vise une gestion plus équilibrée de la ressource. Le régime d'autorisation, jugé trop lourd, est refondu en un régime de déclaration et d'autorisation des installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA). Deux décrets précisent en 1993 les procédures et la nomenclature *loi sur l'eau*. Le pétitionnaire, responsabilisé, doit fournir un document analysant « *les incidences de l'opération sur la ressource en eau, le milieu aquatique, l'écoulement, le niveau et la qualité des eaux, y compris de ruissellement* ». Il justifie de la compatibilité avec les schémas d'aménagement et de gestion des eaux et la contribution aux objectifs de gestion équilibrée. Et il propose les mesures correctives ou compensatoires envisagées et les moyens de surveillance et d'intervention en cas d'incident ou d'accident.

Pour les eaux pluviales (rubrique 5.3.0), deux évolutions majeures interviennent : *i)* le net élargissement aux « *rejets d'eaux pluviales dans les eaux superficielles ou dans un bassin d'infiltration* », *ii)* l'assouplissement des procédures avec un relèvement de 1 à 20 ha de la surface desservie appelant une autorisation, les projets de 1 à 20 ha relevant d'une simple déclaration. Une autre rubrique (6.4.0) soumet à autorisation la création de zone imperméabilisée supérieure à 5 ha d'un seul tenant. Le service instructeur a la faculté d'édicter des prescriptions particulières complémentaires. Quant aux rejets préexistants, ils doivent faire l'objet d'une déclaration d'existence. Toute modification notable des ouvrages associés aux rejets déclarés ou autorisés ou ayant fait l'objet d'une déclaration d'antériorité doit ensuite être portée à connaissance du préfet avant réalisation.

¹ Respectivement : art. L2224-10 du Code Général des Collectivités Territoriales, art. L211-7 du Code de l'Environnement et art. L2226-1 du Code Général des Collectivités Territoriales. Consultables en ligne : www.legifrance.gouv.fr

² Art. L214-1 et suivants du Code de l'Environnement. Consultables en ligne : www.legifrance.gouv.fr

³ Ce terme est celui utilisé couramment, s'agissant de documents d'exposition, d'interprétation, d'accompagnement d'élément de droit.

Dans les années 2000, ce régime est à nouveau réformé pour le simplifier, encadrer les délais d'instruction et modalités d'information des tiers et harmoniser les différentes polices (ordonnance de 2005, décrets de 2006). En contrepartie, une possibilité nouvelle est donnée aux préfets de s'opposer, de manière motivée, à une déclaration. C'est désormais la rubrique 2150 qui concerne les « *rejets d'eaux pluviales dans les eaux douces superficielles ou sur le sol ou dans le sous-sol* ». La surface à considérer pour déterminer le régime (A/D) est à présent « *la surface totale du projet, augmentée de la surface correspondant à la partie du bassin versant naturel dont les écoulements sont interceptés par le projet* ». L'ensemble est repris dans le Code de l'Environnement depuis 2007. Pour instruire pleinement ces procédures, l'Etat a été conduit à se structurer sur une vingtaine d'années.

1.2 Une profonde transformation de l'Etat pour assurer la police de l'eau

Dans les années 1980, plusieurs audits mettent en lumière des dysfonctionnements de la police de l'eau (Holleaux, 1986 ; Lascoumes P., Le Bourrhis J.-P., 1997). C'est une administration émiettée entre une multitude de services et relevant de plusieurs ministères : directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) et de l'équipement (DDE), et services de la navigation interdépartementaux (SN). Ils ne disposent donc pas d'une tutelle et de directives unifiées, les responsabilités sont éclatées. De plus les procédures souffrent de lourdeur, freinant leur application.

Au début des années 1990, une réforme administrative d'ampleur est entreprise pour accompagner les ambitions de la politique de l'eau à plusieurs niveaux. Une tête est donnée avec la création de la direction de l'eau au sein du Ministère de l'environnement créé 20 ans plus tôt. Celui-ci est nouvellement doté de services régionaux, les directions régionales de l'environnement (DIREN). Si, au niveau départemental, la création de services dédiés est exclue, un rapprochement des DDE et des DDAF est encouragé et des effectifs sont très progressivement affectés aux missions de police, de l'ordre de 800 en 1999⁴. Pour favoriser leur coordination, des missions interservices de l'eau (MISE) sont expérimentées en 1991 et généralisées en 1993. Pour accompagner l'exercice de nouveaux métiers, les ministères de l'Equipement et de l'Environnement produisent une note d'orientation et structurent un dispositif à plusieurs niveaux à partir de 1995 : un bureau national de l'eau, des réseaux territoriaux ou club Eau avec l'appui des CETE, fédérés au sein d'un réseau national, le Rés'EAU, coordonné par le Certu. Ils ont vocation à faciliter la construction, l'amélioration et la diffusion des connaissances.

Dans les années 2000, l'administration de l'eau est à nouveau adaptée pour la rendre plus lisible, la renforcer et la moderniser. Des *guichets uniques de police de l'eau*, interlocuteurs des pétitionnaires, sont progressivement installés dans chaque département de 2004 à 2008⁵. Chargées de la mise en œuvre des orientations nationales spécifiées par la direction de l'eau dans ses feuilles de route, les MISE sont appelées à établir un plan d'actions opérationnel territorialisé (PAOT), une politique d'opposition à déclaration et un plan de contrôle, hiérarchisant les priorités⁶. Un programme ambitieux de formations et de développement d'outils est déployé. Le logiciel CASCADE⁷, à vocation structurante, est progressivement diffusé pour instruire les dossiers et sécuriser les procédures.⁸

La révision générale des politiques publiques a parachevé la réorganisation des services déconcentrés de l'Etat, et en conséquence celle de la police de l'eau. Les DDAF et DDE ont progressivement fusionné au sein de DDEA, devenant en 2010 des Directions Départementales des Territoires (et de la Mer) (DDT-M), au caractère interministériel. La fin de l'ingénierie publique concurrentielle a en partie favorisé le renforcement des services de police de l'eau, portant leur effectif à près de 1500 en 2013. De même les Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) issues de la fusion des Directions régionales de l'Equipement, de l'Environnement et de l'Industrie, assurent désormais l'animation et la coordination des services départementaux, notamment en matière de politique et de police de l'eau⁹.

Concernant la rubrique 2150, c'est celle qui génère le plus de dossiers à instruire à l'échelle nationale, devant la destruction de frayères. De 3 000 à 4 000 dossiers sont adressés chaque année aux guichets de police de l'eau, avec de l'ordre de 10 déclarations pour 1 autorisation. Pour autant, c'est une des rares rubriques qui n'a pas donné lieu à un arrêté ministériel de prescriptions générales. Un

⁴ MEEDDAT (2009). *Police de l'eau*. Rapport d'activités 2008. 20 p.

⁵ Circulaire du 26 novembre 2004.

⁶ Circulaire du 6 décembre 2005, Feuille de route des MISE en 23 juin 2006.

⁷ CASCADE : Création, Assistance, Suivi, Contrôle des Autorisations et des Déclarations dans le domaine de l'Eau.

⁸ Circulaire du 23 octobre 2006 sur la mise en œuvre de la réforme.

⁹ Les services de police de l'eau au sein des services Navigation ont été transférés aux DREAL, constituant des unités d'axes.

tel arrêté viendrait spécifier les objectifs environnementaux et attendus du document d'incidences, tant pour les instructeurs que pour les pétitionnaires. Sa préparation a été récemment envisagée par le ministère de l'écologie¹⁰. L'Etat, le réseau scientifique et technique, les universités, les agences de l'eau et les collectivités tentent cependant d'apporter des réponses aux aménageurs et leurs bureaux d'études. Ainsi depuis la loi sur l'eau de 1992, de nombreuses publications visent à les guider dans leurs projets d'infrastructures et d'aménagements. Elles ont en commun d'orienter de plus en plus vers une approche intégrée à l'instar du référentiel « *La ville et son assainissement* », ouvrage collectif publié par le Certu et le ministère de l'écologie en 2003. En parallèle, des spécifications techniques guident la réalisation des *ouvrages de recueil, stockage et restitution des eaux pluviales*, publiées par le Ministère de l'Équipement. Pour les dossiers loi sur l'eau spécifiquement, un projet de note de cadrage pour les programmes de construction d'habitat avait été établi en 1998 pour les aspects qualitatifs, resté sans suite (BCEOM, 1998). Le Setra a proposé en 2004 des recommandations pour les dossiers des projets d'infrastructures routières (Setra, 2004). Il faut attendre 2011 pour la diffusion de repères relatifs à la rubrique 2150 aux instructeurs, produit dans le cadre d'un groupe de travail national (MEDDE *et al*, 2014). Du point de vue de certains services, ces référentiels nationaux ont été tardifs ou tout au moins insuffisants.

1.3 Des doctrines développées localement, qui appellent une analyse

En effet depuis le début des années 2000, on observe l'émergence de doctrines locales diffusées par les services déconcentrés de l'Etat (cf. **Figure 1**). Leur développement n'a pas été étudié spécifiquement à ce jour. Tout au plus, les « limitations de rejets » prescrites ont-elles été analysées, au même plan que celles des collectivités (Petrucci, 2012).



Figure 1 : Exemples de doctrines émanant des services territoriaux de l'Etat.

Aussi nous avons engagé des travaux, en lien avec la direction l'eau et de la biodiversité (DEB) du ministère de l'écologie, afin de :

- caractériser le développement des doctrines des services de police de l'eau en matière de rejets d'eaux pluviales,
- analyser et comprendre la portée d'un échantillon de doctrines et les pratiques actuelles, les finalités visées, les orientations données, les logiques d'actions et les difficultés éventuelles,
- tirer des enseignements, éclairer le cas échéant la rédaction d'un arrêté ministériel de prescriptions générales et esquisser les articulations possibles avec les doctrines locales.

Nous formulons comme hypothèses que de telles doctrines locales : *i*) visent à faciliter l'activité d'instruction des dossiers pour les services instructeurs tout en guidant les pétitionnaires sur le contenu des dossiers et les préconisations techniques, *ii*) contribuent à territorialiser les principes généraux de gestion des eaux pluviales, promus à l'échelle nationale et *iii*) relève du phénomène de droit souple (*soft law*) privilégié par l'Etat régulateur (Conseil d'Etat, 2013).

¹⁰ Assemblée nationale, Question N° 69052 de M. F. André, réponse du ministère de l'écologie publiée au JO le 13/01/2015.

Dans un premier temps, une base de données de macro-caractérisation des doctrines de la police de l'eau a été consolidée. Elles ont été repérées à partir de connaissances déjà détenues par certains acteurs comme la DEB, le GRAIE et le Cerema, d'une recherche sur les sites internet des services déconcentrés de l'Etat, une majorité étant mise en ligne. Face aux différents documents produits, nous avons été conduits à définir trois critères que doit remplir une doctrine : *i)* être émis par un service de l'Etat, *ii)* mentionner explicitement les procédures de déclaration et d'autorisation et la rubrique 2150 – Rejets d'eaux pluviales, *iii)* édicter des formes de prescriptions. Ensuite un échantillon de doctrines a été sélectionné pour une analyse plus approfondie, avec questionnement ponctuel du service émetteur. Ces éléments sont complétés par une exploitation d'une vingtaine d'entretiens avec des services en charge de la police de l'eau, conduits lors de différentes études et retranscrits intégralement. Nous présentons les premiers résultats de nos travaux qui ont d'abord permis de prendre la pleine mesure de l'extension de ce phénomène.

2 UNE CARACTERISATION DU PHENOMENE DES « DOCTRINES 2150 »

2.1 De leur émergence à leur quasi-généralisation

En 2015, quarante-six doctrines ont été repérées, relevant de deux niveaux d'administration :

- le 1^{er} est le niveau départemental pour 38 d'elles dont 3 d'outre-mer (sur 100 départements),
- le 2nd est le niveau régional pour 7 d'entre elles (sur vingt-deux régions en 2015),
- le 3^{ème} est le niveau inter-régional, *Aquitaine Poitou-Charentes* qui correspond au club Eau qui a rassemblé de 1995 à 2007 les DDAF, DDE et DIREN, avec l'appui du CETE du Sud-Ouest.

Ponctuellement, des doctrines se superposent sans que cela suive une trajectoire unique. Par exemple la doctrine de la MISE du Rhône établie en 2004 cohabite avec celle des DDT de la Région Rhône-Alpes établie en 2010. Inversement, la doctrine d'Aquitaine-Poitou-Charentes de 2004 a été récemment déclinée par la DDT de la Vienne.

En termes de diffusion géographique, aujourd'hui la très grande majorité du territoire national bénéficie d'une doctrine (cf. **Figure 2**). Seulement 18 départements en métropole en restent dépourvus. Il s'agit principalement de départements à dominante rurale, à l'exception de deux départements du pourtour méditerranéen. Par ailleurs il s'est avéré que des politiques départementales d'opposition à déclaration, comme celle des Côtes d'Or ou de la Sarthe, édicte des formes de prescriptions : nous les avons donc qualifiées de documents valant doctrines.

En termes de dynamique, le phénomène démarre en 2002, soit dix ans après la promulgation de la loi sur l'eau (cf. **Figure 3**). Un temps long aurait ainsi été nécessaire à la structuration des services de police de l'eau, l'appropriation des procédures et leur expérimentation. Les deux premières doctrines sont celles du Haut-Rhin établie par la DDAF 68 et de celle des départements du Languedoc-Roussillon, établie par le CETE du Sud-Ouest à la demande de la DIREN. Par la suite, le CETE du Sud-Ouest apporte également son appui pour l'élaboration de celle d'Aquitaine-Poitou-Charentes et celle des Pays de la Loire, sorties en 2004. De la même manière, celle du Haut-Rhin inspire ses voisines du Bas-Rhin en 2004, du Doubs en 2006 et de la Haute-Saône en 2007. Après un ralentissement, le rythme s'accélère suite à la réforme de la nomenclature en 2006 et à la constitution de services uniques de police de l'eau en 2007, année qui reste à ce jour l'année la plus productive. En parallèle, les premières doctrines commencent à être révisées. On observe que la publication des repères nationaux par le ministère en 2011, qui n'avaient pas vocation à s'y substituer, n'a effectivement pas marqué la fin de production des doctrines locales. Ils influencent néanmoins la doctrine d'Ile de France ou la toute récente doctrine de la Vienne.

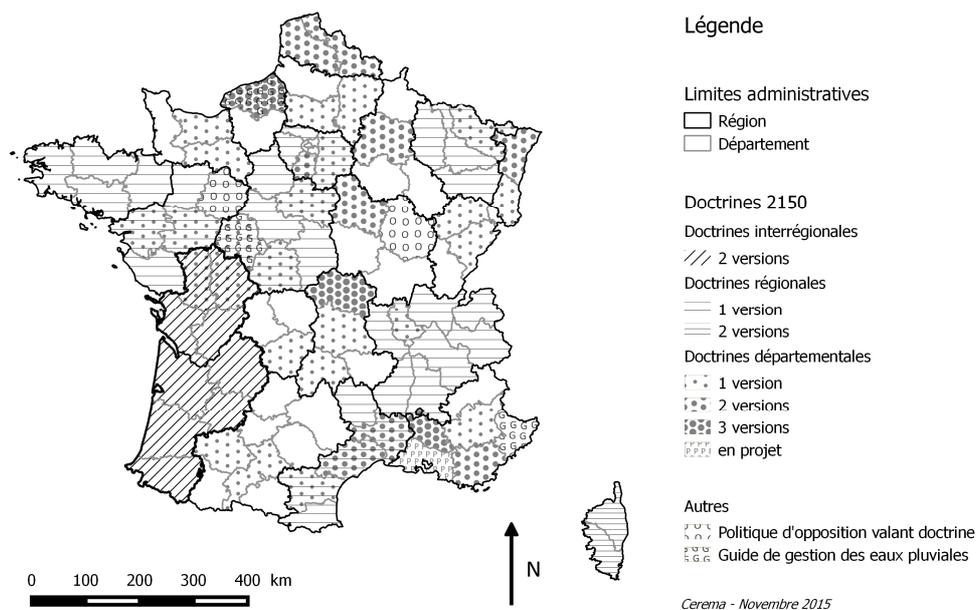


Figure 2 : Diffusion des doctrines 2150 en France métropolitaine (novembre 2015).

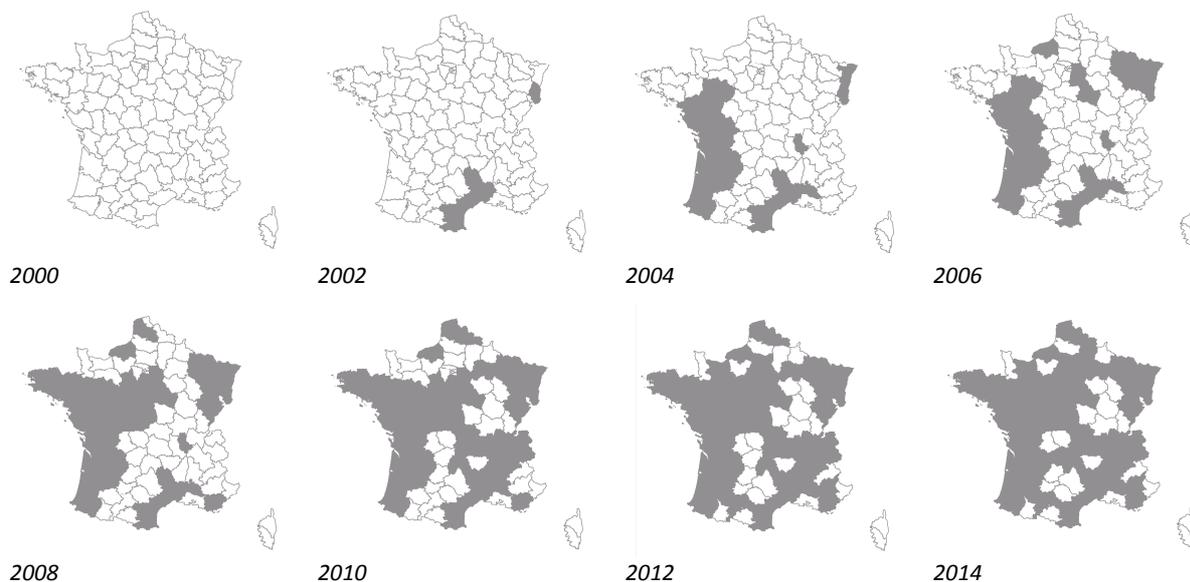


Figure 3 : Dynamique de diffusion spatiale des doctrines 2150 depuis le début des années 2000.

2.2 Une notion commune, des réalités multiples

Ces doctrines ont pratiquement toutes en commun de traiter spécifiquement de la rubrique 2150, même si de rares DDT comme celles de la Seine-Marne et du Gers ont préféré y consacrer une fiche au sein d'un référentiel multi-rubrique. Plusieurs services ont visé certains projets d'aménagement, reflétant des enjeux ou spécificités territoriales. Ainsi la doctrine des Deux-Sèvres établie en 2006 vise les rejets des lotissements à usage d'habitation. En Région Champagne, celles de la Marne en 2010 et de l'Aisne en 2013 visent ceux des vignobles... Par ailleurs, quelques titres de doctrines marquent un ancrage territorial. C'est le cas du *Guide sur les modalités de gestion des eaux pluviales à La Réunion* (2012). En termes de longueur, les doctrines vont de quelques pages à plusieurs dizaines voire une centaine de pages. Par exemple, celle d'Indre-et-Loire de 2008 se compose de deux volumes et d'annexes tandis que celle du Gard de 2013 est un document synthétique de 6 pages.

Pour qualifier la nature des documents, leurs émetteurs mobilisent plusieurs notions : *guides* (18), *doctrines* (9) et de manière plus marginale *recommandations* (1), *mode d'emploi* (1), *note de cadrage* (1) ou encore *cahier des charges* (1). Leur analyse comparée permet de dégager quatre profils dominants de doctrine, une doctrine pouvant en combiner plusieurs (cf. **Tableau 1**). Les services privilégient donc l'accompagnement à l'opposition à déclaration.

Tableau 1 : Proposition de profils des doctrines des services territoriaux de l'Etat (nov. 2015).

| Profils | Caractéristiques | Longueur | Nombre | Exemples |
|-------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| Modèle d'arrêté préfectoral | Doctrine formalisée comme un arrêté et établie au niveau départemental : dispositions générales, dispositions spécifiques, structure en articles et éventuellement des annexes techniques. | ++ | 5 | Haut Rhin, Doubs, Bas-Rhin, Haute-Saône... |
| Modèle de dossier loi sur l'eau | Doctrine détaillant le plan et le contenu attendus des dossiers, étayée le cas échéant de prescriptions, de connaissances techniques et de conseils. | +++ | 11 | Aisne, Marne, Rhône-Alpes... |
| Guide de bonnes pratiques | Doctrine présentant le cadre réglementaire, les points-clés des dossiers, des connaissances techniques notamment sur les techniques alternatives (fiches des solutions compensatoires), de l'aide à la décision... | ++++ | 18 | Indre-et-Loire, Aquitaine-Poitou-Charente, Bretagne, Hérault, La Réunion... |
| Mémento | Doctrine résumant les points essentiels utiles à la constitution des dossiers : réglementation, principes de gestion des eaux pluviales, prescriptions, formules... | ++ | 12 | Gard, Nord, Orne, Pas-de-Calais, Var, Vaucluse... |
| Politique d'opposition à déclaration valant doctrine | <i>Politique formulant des prescriptions en matière de gestion des eaux pluviales : obligation de mise en œuvre de techniques alternatives, rejets à débit limité, période de retour de protection...</i> | + | <i>En cours d'analyse</i> | <i>Cotes d'Or, Doubs, Marne...</i> |

Par ailleurs plus ponctuellement, certains services ont complété leur doctrine par d'autres outils. Des plaquettes d'information, destinées notamment aux élus, ont ainsi été établies par les services départementaux de l'Allier, l'Indre, l'Yonne ou la Seine-Maritime. La DDT du Loiret propose quant à elle un modèle de convention de rejet. La MISE du Haut-Rhin met à disposition un formulaire pour la déclaration d'existence de rejets. Des guides sont également dédiés à la prise en compte du volet eau dans les PLU comme en Indre-et-Loire et dans le Puy de Dôme. Enfin pour un usage interne, le service de la Moselle a produit des fiches pour le contrôle des rejets d'eau pluviales existants et des rejets d'eaux pluviales d'infrastructures routières. L'ensemble de ces outils esquisse un champ des possibles en matière de structuration des activités et d'accompagnement des pétitionnaires.

2.3 Des processus de production et de validation variés

La production des doctrines mobilise une diversité de ressources et de méthodes. Des groupes de travail inter-services y sont généralement dédiés. C'est le cas de la Bretagne en 2007 au sein du club police de l'eau ou encore de Rhône-Alpes en 2009, la DDT de l'Isère assurant la rédaction. Des services de communication contribuent à la finalisation de certains documents. Plusieurs services ont mobilisé une ressource externe. Le CETE du Sud-Ouest¹¹ a apporté son appui à la DIREN Languedoc-Roussillon. Par la suite, il appuie également le club Eau Aquitaine Poitou Charente, l'expérience acquise conduit à une doctrine « *largement améliorée par rapport à l'initiale* ». D'autres CETE ont également été sollicités : le CETE de l'Est pour la doctrine Lorraine, le CETE Méditerranée pour celles de la Réunion et des Bouches du Rhône. Dans un autre registre, la doctrine du Rhône, la *doctrine Chandesaris* du nom de l'ingénieur de la police de l'eau, a préfiguré une doctrine plus formalisée coproduite avec la Communauté Urbaine du Grand Lyon que la police de l'eau avait invitée à rédiger « *un code de bonne conduite en commun* ». D'autres services ont missionné l'ingénierie privée pour les appuyer, comme la DDT d'Indre-et-Loire ou celle de l'Hérault. Des collaborations ont également été instaurées avec des structures associatives comme l'ADOPTA à Douai, l'AREAS en Seine-Maritime ou encore le GRAIE en Rhône-Alpes.

En termes de démarche, outre la concertation inter-services et quelques pratiques de mimétisme¹², plusieurs expériences méritent d'être soulignées. Dans le département de l'Hérault, pour la révision de la doctrine, le bureau d'études missionné par la DDT a : *i)* conduit un retour d'expériences à partir de la lecture d'une quarantaine de dossiers et de la rencontre d'une vingtaine de maîtres d'ouvrage et de maîtres d'œuvre, restitué lors d'un séminaire, *ii)* synthétisé les contraintes émanant des documents territoriaux comme le SDAGE, les SAGE, PPRI et Natura 2000 et enfin *iii)* produit un projet de guide méthodologique et un projet de cahier des charges de schéma directeur d'assainissement pluvial à destination des collectivités. Dans un département plus rural, l'Allier, une démarche d'écoute des collectivités a également été conduite par la DDT. Le constat d'un faible nombre de procédures loi sur

¹¹ Le CETE du Sud-Ouest était le principal rédacteur du guide national sur les techniques alternatives, édité par le Certu en 1998. Il a également apporté un appui à la Communauté Urbaine de Bordeaux pour la réalisation de son premier guide des solutions compensatoires en 1999.

¹² ou tout au moins d'inspiration d'une doctrine à l'autre. C'est le cas des doctrines "modèles d'arrêté" dans l'Est ou encore de la doctrine de l'Indre, inspirée de celle du département voisin d'Indre-et-Loire, ou enfin celle de Guadeloupe, inspiré des productions du CETE du Sud-Ouest.

l'eau au regard de celles d'urbanisme a appelé des besoins d'information et de régularisation. Enfin, plusieurs doctrines mentionnent la validation par une instance, au-delà du portage par l'institution et de la signature éventuelle par le chef de service, voire d'un édito du Préfet. Il s'agit généralement de la MISE, plus rarement du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CoDERST), réunissant des représentants des services de l'Etat, des collectivités et de la société civile. Elles sont très majoritairement diffusées par le site internet de la Préfecture. De rares services les remettent uniquement à la prise de contact en amont des projets.

3 DES PREMIERS ENSEIGNEMENTS SUR LES RECOMPOSITIONS DE L'ACTION DE L'ETAT

3.1 Des facteurs multiples de développement des doctrines

Plusieurs facteurs expliqueraient une telle diffusion des doctrines, phénomène spécifique à cette rubrique de la nomenclature. Elles ont d'abord vocation à combler des manques. D'une part l'absence d'orientations nationales dédiées laisse de grandes marges de manœuvre, tant aux services qu'aux pétitionnaires. « *On était un peu en attente de propositions techniques et régaliennes du ministère de l'écologie sur ce sujet* » se souvient ainsi une ancienne cheffe de service. Encore aujourd'hui, force est de constater que la maîtrise des eaux pluviales n'est pas une priorité inscrite dans les feuilles de route adressées par la direction de l'eau et de la biodiversité aux MISEN. D'autre part au niveau local, les zonages pluviaux connaîtraient un développement faible, les collectivités étant d'ailleurs peu enclines à y définir elles-mêmes des orientations pour les rejets dans le milieu naturel.

Ensuite s'expriment des besoins d'harmonisation des pratiques et de rationalisation de l'instruction et de ses coûts. « *Les dossiers de déclaration ou d'autorisation ne répondaient pas ou mal à la question* », constate un instructeur. Les pratiques très disparates des bureaux d'études posaient des difficultés à certains services. « *Avant [les pétitionnaires] ne respectaient pas le plan prévu par l'article du code de l'environnement, regrette un instructeur. Cela partait dans tous les sens* ». « *Il n'y a pas deux bureaux d'études qui faisaient pareil. Aussi bien en termes de méthode, de niveau de protection, de débit de fuite... Nous étions démunis pour choisir telle ou telle protection, telle ou telle méthode* » constate un autre instructeur. « *La disparité des approches en termes de méthodes de calcul – méthode des pluies, méthodes des volumes, modélisation, Caquot, rationnelle... - a été considérée comme un vrai problème* » confirme l'ingénieur du CETE du Sud-Ouest, rédacteur de premières doctrines.

Les besoins de partage de connaissances sont également récurrents dans les discours. Les doctrines rompent alors l'asymétrie des savoirs qui préexiste. Par exemple un effort de présentation structurée et de décryptage du cadre réglementaire est souvent réalisé. Car même si « *nul n'est censé ignorer la loi* », la réglementation des eaux pluviales est perçue comme un « *maquis* ». Au droit européen et national se superposent des droits territoriaux, avec notamment les outils de gestion concertée de l'eau. L'aide est aussi technique. Les apports sont également issus de retour d'expérience, comme en Seine-Maritime : un complément de doctrine a été produit sur l'infiltration des eaux pluviales face au constat de dysfonctionnement de certains systèmes, et ainsi « *la nécessité d'établir des règles permettant de vérifier à la fois les capacités du milieu et le dimensionnement des ouvrages* ».

Des derniers besoins relèvent plus spécifiquement la construction des services eux-mêmes. Les doctrines constituent des supports pour la concertation, le partage de connaissances et la structuration de communautés professionnelles en construction : « *Pour que le Club puisse vivre, nous avons décidé qu'il devait produire des documents de doctrine régionale de façon à ce que ce ne soit pas seulement un lieu où l'on discute. (...) On a décidé que la constitution de ce document pouvait être une bonne opportunité pour rassembler autour de ce projet le plus grand nombre. Ce qui a été fait* » constate encore l'ingénieur du CETE du Sud-Ouest. Par la suite, la mission des services en appui à la territorialisation des politiques publiques a également été renforcée.

3.2 Une contribution à la territorialisation de la gestion des eaux pluviales

La contribution des doctrines à la territorialisation de la gestion des eaux pluviales revêt plusieurs aspects. La territorialisation est appréhendée comme un processus d'adaptation des politiques publiques aux spécificités et enjeux de chaque territoire. L'élaboration des doctrines, suscitée par des besoins ressentis localement, peut déjà être perçue comme une première composante de tels processus, plus ou moins essentielle selon la démarche de production mise en œuvre, les acteurs associés et leur adhésion. Dans ce sens, aucune d'entre elles ne semble devoir être qualifiée d'a-

territoriale. Une telle finalité est parfois annoncée d'entrée de jeu, par un avant-propos. « *Nous vivons dans une région soumise à des épisodes pluvieux parfois violents. On constate des débordements rapides des réseaux pluviaux de plusieurs communes du département* », lit-on dans l'avant-propos de celle des Bouches-du-Rhône.

Une deuxième composante relève de la mobilisation de connaissances locales, qu'elles soient techniques, administratives ou juridiques. Cela peut aller jusqu'à un diagnostic territorial. Par exemple, en région Ile de France, la DRIEE restitue des cartographies des niveaux de contaminations des eaux superficielles par les hydrocarbures, les métaux, mais aussi les secteurs d'amélioration de la gestion et du traitement des eaux pluviales et de maîtrise du ruissellement urbain issu du programme de mesures. La DDT de Seine-Maritime rappelle la sensibilité du département aux ruissellements et cartographie les reconnaissances de l'état de catastrophe naturelle par inondations et coulées de boues : c'est le 3^{ème} département le plus exposé en France. Elle l'illustre par quelques photos d'événements. Plusieurs services fournissent également des données pluviométriques locales. Cela va des paramètres statistiques de Montana comme en Bretagne à des cartes de régionalisation pluviométrique par la méthode SHYREG dans le sud de la France, pour l'Hérault ou les Bouches du Rhône. En Martinique, cela passe par une carte de perméabilité des sols.

Une troisième composante relève des orientations politiques portées. Cela consiste en un simple relai de normes supérieures comme la promotion des techniques alternatives ou des orientations adaptées, éventuellement spatialisées et accompagnées de formes de prescriptions. « *Nous avons une doctrine spécifique au Pas-de-Calais, dans laquelle nous demandons de privilégier l'infiltration, d'éviter autant qu'il se peut les rejets dans les réseaux. Et selon les bassins versants, (...) on préconise des périodes de retour de calcul et des débits de fuite maximaux* », indique ainsi une responsable d'unité de police de l'eau. Certaines doctrines proposent même des formes de « *zonages pluviaux départementaux* » à l'instar de la DDT de l'Oise. L'Aude qui ne dispose pas formellement d'une doctrine a produit une carte de « *Régionalisation en matière de compensation pluviale pour les surfaces imperméabilisées* ».

Dans l'ensemble, ces doctrines contribuent potentiellement à des fonctions territoriales déjà assignées aux guides des collectivités, moins nombreux : changement culturel, représentation politique, porter à connaissance réglementaire, assistance-conseil, management des connaissances, structuration de la gouvernance ou encore rationalisation des coûts (Le Nouveau, Deroubaix *et al*, 2016).

3.3 Une manifestation d'un droit souple territorial

Si le concept de *droit souple* a d'abord été mobilisé en droit international, le Conseil d'Etat constate que ces dernières décennies, l'Etat en fait un usage croissant. Selon la définition qu'il a adoptée, les instruments de droit souple réunissent trois conditions : *i)* ils ont pour objet de modifier ou d'orienter les comportements en suscitant si possible l'adhésion, *ii)* ils ne créent pas par eux-mêmes de droits et d'obligations, *iii)* ils présentent un degré de formalisation et de structuration qui les apparente aux règles de droit (dur) (Conseil d'Etat, 2013, p. 61). Le fascicule 70 –II du CCTG dédié aux ouvrages de recueil, stockage et restitution des eaux pluviales relève par exemple d'un tel droit souple.

Alors que le Conseil d'Etat s'attache essentiellement à l'action de l'Etat central, nos analyses montrent que les doctrines 2150 développées localement et massivement pour accompagner le Code de l'Environnement relèvent de ce que l'on peut qualifier d'un *droit souple territorial*. Elles constituent des références pour les aménageurs et les bureaux d'études et contribuent, selon leur portée, à changer voire normaliser les pratiques. La peur de la sanction par l'opposition à déclaration ou le refus d'autorisation incite à l'adhésion. Si l'intérêt de ces doctrines est reconnu, il est important de questionner les trois principaux risques liés au droit souple identifiés par le Conseil d'Etat, afin de cerner s'ils ont effectivement été appréhendés et dégager des pistes d'actions le cas échéant.

Le premier point de vigilance concerne la légitimité des services de l'Etat, qui formulent des formes de prescriptions « généralisées » et non plus particulières. C'est en effet aux collectivités que le législateur a confié la responsabilité d'établir un zonage pluvial. Aussi certaines doctrines empièteraient sur leurs prérogatives. « *De quel droit l'Etat fixe-t-il des prescriptions ?* » s'interroge un bureau d'études. Certains services sont conduits à rechercher une légitimité collective dans le cadre de démarches de gestion concertée de l'eau. Des débits limites de rejets ont ainsi été inscrits, un temps, dans certains SDAGE. La MISE du Rhône a fait inscrire dans le SAGE de l'Est lyonnais le nécessaire respect de sa doctrine, dans l'attente que la commission locale de l'eau élabore son propre guide de bonnes pratiques. Une analyse juridique devrait mieux préciser les prérogatives de chacun, quitte à les faire évoluer si besoin. Par ailleurs, l'accompagnement des collectivités dans l'élaboration de leur zonage pluvial devrait être renforcé, en appui sur un guide méthodologique en préparation à l'initiative du ministère de l'écologie.

Le second point concerne les conditions d'élaboration des doctrines. L'implication des représentants des acteurs concernés dans une démarche transparente légitime la doctrine et favorise l'adhésion. Les pratiques en la matière sont inégales. Les bénéficiaires apparaissent parfois en amont, dans le cadre d'une écoute, et éventuellement en aval si le projet est soumis au CODERST. La DRIEE Ile de France a par exemple organisé un séminaire en 2011, en amont de la publication du guide. D'autres services trouvent des relais auprès d'associations comme l'ADOPTA ou le GRAIE. Il est vrai qu'une telle association est probablement plus aisée au niveau national, où les parties prenantes sont structurées et organisent leur représentation. Au niveau territorial, il existe probablement des marges de progrès et des réflexions spécifiques à conduire.

Le troisième point porte sur les risques juridiques et les coûts générés par les doctrines, tant pour les services de l'Etat que pour les pétitionnaires. Une analyse de la jurisprudence devrait révéler si ces risques juridiques sont avérés. Par ailleurs, au vu de l'omniprésence du phénomène des doctrines, le temps est sans doute venu pour le ministère de transformer au moins pour partie ce droit souple en droit dur, dans le cadre d'un arrêté de prescriptions générales. Quant aux coûts, la volonté de rationalisation des procédures semble avoir occulté le coût des mesures résultantes, notamment des niveaux de protection centennale demandés à des aménageurs, au bénéfice de l'aval. Un responsable de bureau d'études expérimenté analyse avec le recul qu'il y a eu trois périodes depuis 1992 dans les dossiers loi sur l'eau au sein du territoire dans lequel il intervient. Après celle de la découverte est venue celle de l'apprentissage collectif et aujourd'hui celle de l'évitement face à l'accroissement des contraintes imposées aux aménageurs...

CONCLUSION ET PERSPECTIVES

Nos travaux ont confirmé l'ampleur du développement des doctrines émanant des services territoriaux de l'Etat pour l'instruction des rejets d'eaux pluviales au titre de la loi sur l'eau. Apparues au début des années 2000, ces doctrines recouvrent des réalités multiples, tant en termes de formes et de contenu que de processus de production et de validation. Elles ont vocation à répondre à une diversité de besoins, ressentis localement, et à remplir une pluralité de fonctions, du porter à connaissance à l'accompagnement technique des pétitionnaires. Cette contribution des services de l'Etat à la territorialisation de la gestion des eaux pluviales témoigne de leur volonté et de leur capacité à s'insérer dans les démarches d'aménagement des territoires, en empruntant des « *passes du droit* » (Lascoumes, Le Bourhis, 1996). Enfin ces doctrines peuvent être vues comme une manifestation du développement du *droit souple*, récemment étudié par le Conseil d'Etat. L'analyse que nous avons conduite sous cet angle de vue contribue à la reconnaissance de l'utilité de ces instruments. Elle met également en exergue des points de vigilance. Ceux-ci pourront éclairer le ministère de l'écologie, ses services et leurs partenaires dans la définition d'une doctrine, de recours à la doctrine.

BIBLIOGRAPHIE

- BCEOM (1998). *Les rejets d'eaux pluviales dans les eaux superficielles. Aspects qualitatifs*. Mai 1998, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, direction de l'eau, sous-direction de la gestion des eaux, 40 p.
- Certu, MEDDE (2003). *La ville et son assainissement : principes, méthodes et outils pour une meilleure intégration dans le cycle de l'eau*. Ed. Certu, 514 p.
- Hassenteufel P. (2007). *Sociologie politique de l'action publique*. Ed. Armand Colin, Collection U., 298 p.
- Holleaux (1986). *Rapport du groupe de travail sur les services extérieurs impliqués par l'environnement*. Note interne, 14 p.
- Lascoumes P., Le Bourhis J.-P. (1996). *Des « passe-droits » aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique*. In *Droit et société* n°32,
- Lascoumes P., Le Bourhis J.-P. (1997). *L'Environnement ou l'administration des possibles. La création des directions régionales de l'environnement*. Editions L'Harmattan, collection Logiques politiques, 253 p.
- Le Nouveau N., Deroubaix J.-F., Gerolin A., Kerloc'h B. Ramier D., Gradel O, Ruperd Y., Ménétrieux C. Le Mitouard E., Correa E., Dulac E., Hautbois O., Ganne M., Soyer M., Tardivo B. (2016). *Politiques territoriales de gestion des eaux pluviales : les ressorts réglementaires mobilisés par 20 collectivités en France*. Conférence NOVATECH 2016, Lyon (soumis).
- Ministère de l'Équipement (2003). *Marché public des travaux. Cahier des clauses techniques générales. Fascicule n°70 – Ouvrage d'assainissement. Titre II Ouvrage de recueil, stockage et restitution des eaux pluviales*.
- MEDDE, Certu (2014). *Procédures d'autorisation et de déclaration des projets d'aménagement au titre du Code de l'environnement Rubrique 2150 – Rejets d'eaux pluviales. Repères à destination des instructeurs de la police de l'eau et des milieux aquatiques*. 40 p.
- Petrucci G. (2012). *La diffusion du contrôle à la source des eaux pluviales urbaines : confrontation des pratiques à la rationalité hydrologique*. Thèse de doctorat, Université Paris-Est, 391 p.
- Setra (2004). *Nomenclature loi sur l'eau. Application aux infrastructures routières*. Addendum en 2008.