



ENVIRONNEMENT

Gestion des eaux pluviales et de ruissellement : note de position du conseil d'administration de l'AdCF

Contexte

Le code général des collectivités territoriales identifie et définit, dans son article L. 2226-1, un service public de gestion des eaux pluviales urbaines.

Avant la loi NOTRe, cette compétence pouvait être transférée aux communautés et métropoles, mais son exercice n'était pas obligatoire. En reformulant le libellé de la compétence assainissement, la loi NOTRe introduisait un flou juridique quant au rattachement ou non de la gestion des eaux pluviales urbaines à cette compétence. Par une circulaire datée d'août 2016, le ministère de l'Intérieur a estimé que la gestion des eaux pluviales était incluse dans la compétence assainissement, s'appuyant sur une jurisprudence rendue par le Conseil d'Etat en 2013.

Afin de formaliser cette lecture, la proposition de loi relative à l'exercice des compétences eau potable et assainissement (dite PPL Ferrand), dans sa version à l'issue de sa première lecture par l'Assemblée nationale, rattache explicitement les eaux pluviales urbaines à la compétence assainissement pour toutes les catégories de communautés et métropoles.

Position de l'AdCF

L'AdCF s'est opposée, lors de plusieurs débats parlementaires (PPL Retailleau de 2017, PPL Ferrand de 2018) ainsi que dans ses échanges réguliers avec la Direction générale des collectivités locales, au rattachement automatique de la compétence eaux pluviales urbaines à la compétence assainissement.

L'analyse réalisée par l'AdCF des actions mises en place aujourd'hui par les communautés avancées en matière de gestion des eaux pluviales, ainsi que ces échanges avec de nombreux élus locaux, met en évidence la **diversité que revêt la gestion des eaux pluviales selon les différents territoires**, en fonction des caractéristiques hydrologiques, des types de réseaux, de la structuration des services et des compétences exercées. Le recensement des actions mises en œuvre dans les collectivités démontrent le caractère limitatif du rattachement de la compétence eaux pluviales à la seule compétence assainissement ; d'autres champs d'actions tels que la voirie, le ruissellement ou les autres missions relatives aux cycles de l'eau interviennent également dans la gestion des eaux pluviales. Cette diversité se retrouve également dans les compétences techniques et d'ingénierie à mobiliser afin d'en garantir la gestion la plus optimale possible.

Les retours d'expérience pointent par ailleurs le **caractère par essence partagé de la gestion des eaux pluviales**. Plusieurs périmètres doivent être articulés en fonction du type d'eaux pluviales gérées, de la commune au bassin



versant. A ce titre, l'adoption d'une vision globale sur le territoire, mais également l'organisation de la subsidiarité apparaissent comme des conditions nécessaires d'une gestion pertinente.

Prenant acte de la nécessité de mieux définir le périmètre et d'identifier les responsables locaux de la gestion des eaux pluviales, et s'appuyant sur les expériences des territoires, **le conseil d'administration de l'AdCF s'est ainsi prononcé en faveur de la création d'une compétence « collecte et traitement des eaux pluviales d'intérêt communautaire ou d'intérêt métropolitain »**. Cette compétence serait indépendante de la compétence assainissement. Elle serait confiée aux communautés et métropoles à titre obligatoire au 1^{er} janvier 2020. Dans le cas où un blocage des transferts des compétences eau potable et assainissement dans les communautés de communes serait permis par la loi (selon le libellé de la PPL Ferrand en cours), la compétence « collecte et traitement des eaux pluviales d'intérêt communautaire » bénéficierait des mêmes dispositions.

Ce scénario permet :

- Un véritable transfert de compétence identifiée. Il incite donc les territoires à engager un débat local et un travail de transfert. Il donne un délai de transfert de compétence (par opposition à la situation existante où les communautés qui exercent déjà la compétence assainissement sont aujourd'hui, selon la lecture des services de l'État, compétentes en matière d'eaux pluviales). Il ouvre la possibilité d'évaluer les charges transférées (par opposition à des communautés qui exercent déjà la compétence assainissement depuis plus de 9 mois, et pour lesquelles la tenue d'une commission locale d'évaluation des charges transférées n'est pas clairement permise par les textes) ;
- Une définition locale, et donc adaptée aux caractéristiques hydrographiques et institutionnelles, de ce que recouvre la gestion des eaux pluviales (urbaines, de voirie, de ruissellement...), ainsi que des ouvrages et travaux à la charge de la communauté ou de la métropole.

Le conseil d'administration de l'AdCF alerte sur les enjeux financiers liés à l'exercice des compétences liées à la politique de l'eau, et notamment à la gestion des eaux pluviales. Cette dernière constitue un enjeu majeur dans de nombreux territoires et nécessitera des investissements considérables afin de mettre en place des outils de gestion efficaces et répondant aux normes et aux objectifs européens. **Le conseil d'administration de l'AdCF demande l'engagement d'une réflexion concertée au niveau national sur le financement de cette politique.**



Analyse du cadre actuel et des enjeux d'évolution : sommaire

Les enjeux de la gestion des eaux pluviales.....	3
Du « tout au réseau » à la gestion intégrée de l'eau.....	3
Perspective internationale.....	4
A quelle(s) compétence(s) rattacher les eaux pluviales ?.....	4
Définir la gestion des eaux pluviales urbaines.....	4
Loi NOTRe : un rattachement à la compétence assainissement ?.....	5
Une interprétation discutée de la jurisprudence.....	5
Des limites techniques et financières à l'intégration des eaux pluviales à l'assainissement.....	6
La compétence de gestion des eaux pluviales en débat.....	6
Les élus opposés au rattachement automatique à la compétence assainissement.....	6
Des rapports en attente.....	7

Les enjeux de la gestion des eaux pluviales

Le service public de « gestion des eaux pluviales urbaines » a été érigé en service public à part entière par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques¹. Auparavant, la gestion des eaux pluviales ne bénéficiait pas de définition propre au sein du code général des collectivités territoriales.

L'instauration d'un service public spécifique permet aux collectivités compétentes d'intégrer au mieux à la planification et l'aménagement de leurs territoires, les enjeux principaux liés aux eaux pluviales : la prévention des risques d'inondations par ruissellement ou débordement des systèmes d'assainissement ; la limitation de la dégradation du milieu naturel par la maîtrise des rejets de pollution en temps de pluie.

Du « tout au réseau » à la gestion intégrée de l'eau

Dans une étude, le Graie explique que « le développement urbain a très vite été associé à la nécessité de se protéger contre les inondations et d'évacuer les eaux usées, puis les eaux pluviales. En zone rurale, le puits perdu était la technique la plus répandue, mais la concentration urbaine a conduit à trouver de nouvelles solutions, plus hygiénistes. C'est le concept du « tout-à-l'égout » ou du « tout au réseau » qui est choisi au début du XIXe siècle. Il prédomine jusqu'aux années 1950. » Par la suite, le développement de l'habitat individuel et de zones commerciales en périphérie accroît les surfaces imperméabilisées et « révèle les limites des réseaux et de leur structure qui ramène les flux vers les centres urbaines ». Le système des bassins de retenue prend essor. Toutefois, il est contraint par la consommation d'espace qu'il nécessite et par son principe de concentration des flux, et donc des pollutions. Depuis le début des années 2000, les principes directeurs formalisés par le ministère de l'Environnement sont ceux d'une gestion intégrée de l'eau dans la ville. Ils reposent sur une approche globale par bassin versant, la prise en compte de l'eau dans l'urbanisme, la déconnexion

¹ Codifiée aux anciens articles L. 2333-97 et suivants du CGCT



des eaux pluviales des réseaux d'assainissement et l'utilisation, lorsque pertinente, de techniques alternatives au réseau d'assainissement².

Perspective internationale

« De nombreux pays ont, comme la France, adopté des modes alternatifs de gestion des eaux pluviales. En Allemagne, la déconnexion et l'infiltration des eaux pluviales est fréquente et fortement encouragée par des dispositions fiscales, comme en Suède. En Suisse, l'infiltration des eaux pluviales est recommandée en priorité. En Australie, toutes sortes de techniques sont utilisées à l'échelle de la parcelle pour réutiliser l'eau de pluie. Dans les grandes villes japonaises, la création d'espaces inondables est courante, que ce soit des terrains de sports ou des cours d'écoles. »³

Encadrement de la compétence « eaux pluviales » par le droit de l'Union européenne

Les obligations définies par la directive européenne 91/271/CE dite « eaux résiduaires urbaines » (DERU) du 21 mai 1991 applicables aux activités de collecte et de traitement des eaux usées concernent également les eaux pluviales lorsque celles-ci sont mélangées aux eaux usées dans les réseaux unitaires d'assainissement. Cette directive a conduit les communes françaises à procéder à des travaux de réhabilitation de réseaux unitaires, de création de réseaux séparatifs et de bassins d'orage. Le patrimoine d'ouvrages servant à la gestion des eaux pluviales a, en conséquence, augmenté et a été diversifié.

Egalement, la Directive cadre sur l'eau (DCE) 2000/60/CE du 23 octobre 2000 fixe une obligation de rétablir le bon état de la ressource en eau et la non-dégradation de l'état actuel de son milieu naturel. Les objectifs de résultat, déclinés au niveau national au sein des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage), trouvent à s'appliquer dans la gestion des eaux pluviales. En effet, les déversements et rejets dans les milieux aquatiques de ces eaux contenant des micropolluants (zinc, cuivre, ammonium, pesticides, etc.) peuvent être source de dégradations de ces milieux.

A quelle(s) compétence(s) rattacher les eaux pluviales ?

Définir la gestion des eaux pluviales urbaines

L'article L. 2226-1 du code général des collectivités territoriales définit la gestion des eaux pluviales urbaines ainsi :
 « La gestion des eaux pluviales urbaines correspondant à la collecte, au transport, au stockage et au traitement des eaux pluviales des aires urbaines constitue un service public administratif relevant des communes, dénommé service public de gestion des eaux pluviales urbaines. »

Il est à noter qu'aucune définition de la notion d' « aire urbaine » n'est proposée.

L'article réglementaire R. 2226-1 précise que :

« La commune ou l'établissement public compétent chargé du service public de gestion des eaux pluviales urbaines, mentionné à l'article L. 2226-1 :

² « Pour la gestion des eaux pluviales. Stratégie et solutions techniques », étude du groupe de recherche Rhône-Alpes sur les infrastructures et l'eau (Graie), novembre 2006

³ « Pour la gestion des eaux pluviales. Stratégie et solutions techniques », étude du groupe de recherche Rhône-Alpes sur les infrastructures et l'eau (Graie), novembre 2006



1° Définit les éléments constitutifs du système de gestion des eaux pluviales urbaines en distinguant les parties formant un réseau unitaire avec le système de collecte des eaux usées et les parties constituées en réseau séparatif. Ces éléments comprennent les installations et ouvrages, y compris les espaces de rétention des eaux, destinés à la collecte, au transport, au stockage et au traitement des eaux pluviales ;

2° Assure la création, l'exploitation, l'entretien, le renouvellement et l'extension de ces installations et ouvrages ainsi que le contrôle des dispositifs évitant ou limitant le déversement des eaux pluviales dans ces ouvrages publics.

Lorsqu'un élément du système est également affecté à un autre usage, le gestionnaire du service public de gestion des eaux pluviales urbaines recueille l'accord du propriétaire de cet ouvrage avant toute intervention. »

Loi NOTRe : un rattachement à la compétence assainissement ?

Antérieurement à la loi NOTRe, la gestion des eaux pluviales pouvait être intégrée à la compétence assainissement exercée par les communautés et métropoles, si celles-ci estimaient utile de se voir confier cette compétence en lieu et place de leurs communes membres. Seul l'article L. 5216-5 du CGCT portant sur les compétences des communautés d'agglomération faisait référence de manière explicite à la gestion des eaux pluviales au sein de la compétence assainissement. La loi NOTRe a procédé à la suppression de cette référence aux eaux pluviales en tant que composante de l'assainissement, générant une interrogation sur le fait de savoir si la gestion des eaux pluviales fait partie intégrante de la compétence assainissement et doit être transférée aux communautés de communes et d'agglomération au même titre que celle-ci.

Une réponse ministérielle apporte un éclairage sur la position du Gouvernement s'agissant du transfert de la compétence « eaux pluviales », qui se fonde sur une décision de 2013 du Conseil d'Etat⁴, selon lequel « la compétence « eau et assainissement » (prévue à l'article L. 5216-5 du CGCT) est transférée de manière globale aux communautés urbaines, ce qui inclut la gestion des eaux pluviales ». Le juge considère que le transfert des compétences de l'eau et de l'assainissement à une communauté urbaine entraîne nécessairement pour elle la prise en charge de la gestion des eaux pluviales. Sur ce fondement, le Gouvernement a soutenu le principe suivant : « le transfert, à titre obligatoire, de la compétence « assainissement » aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération entraînera également celui de la gestion des eaux pluviales urbaines à compter du 1^{er} janvier 2020. Avant cette date, la prise de compétence « assainissement » en tant que compétence optionnelle implique également le transfert de la gestion des eaux pluviales, que les réseaux soient unitaires ou séparatifs ». Cette solution a par ailleurs été confirmée dans une note d'information de la Direction générale des collectivités locales en date du 13 juillet 2016.

Une interprétation discutée de la jurisprudence

L'interprétation faite par les services de l'Etat de cet arrêt peut être nuancée. Tout d'abord, cette décision jurisprudentielle étant antérieure à la loi NOTRe, elle ne permet pas d'apporter un éclairage exact sur la portée de ce texte. Egalement, les spécificités du cas d'espèce pourraient réduire la portée de la solution énoncée. Le contexte était celui de la communauté urbaine de Marseille, qui est dotée d'un réseau unifié de collecte des eaux usées mais également des eaux pluviales. Le juge ne se prononce donc pas sur les réseaux séparatifs, situation pour laquelle la question de savoir à qui revient la compétence peut être moins aisée à trancher d'un point de vue technique et juridique. Enfin, le Conseil d'Etat n'a pas rattaché de manière expresse la gestion des eaux pluviales à la seule compétence assainissement, mais bien à l'exercice de la compétence « eau et assainissement » prise dans sa globalité, telle que citée à l'article L. 5215-20 du CGCT.

⁴ CE, 4 décembre 2013, *Communauté urbaine Marseille Provence Métropole*, n° 349614



Des limites techniques et financières à l'intégration des eaux pluviales à l'assainissement

Plusieurs limites au rattachement de la gestion des eaux pluviales à l'assainissement sont souvent pointées.

La première, juridique, est l'existence d'un service public spécifique à la gestion des eaux pluviales urbaines, dont les dispositions au sein du code général des collectivités territoriales (art. L. 2226-1 et L. 2226-2 du CGCT) sont distinctes de celles relatives au service public de l'assainissement, d'autant plus que les dispositions relatives à la compétence assainissement ne font état que des eaux usées, sans aucune référence aux eaux pluviales (art. L. 2224-7 et L. 2224-8 du CGCT).

Egalement, la nature et le régime juridique applicable au fonctionnement de ces services diffèrent, puisque la gestion des eaux pluviales correspond à un service public administratif (SPA) tandis que l'assainissement relève du service public industriel et commercial (Spic). Le premier est financé par l'impôt⁵, tandis que le second est financé par des redevances versées par les usagers (et alimentant un budget annexe bien identifié dans le cas du service public de l'assainissement).

Enfin, dans la pratique, la compétence de gestion des eaux pluviales est loin d'être systématiquement associée à celle de l'assainissement dans les territoires qui les exercent. La gestion des eaux pluviales est ainsi souvent partagée entre le service assainissement (dans le cas de réseaux unitaires), mais également le service voirie, voire le service des espaces verts.

Les réseaux séparatifs en nette progression

« Le réseau unitaire, plus ancien, comprend environ 97 000 km de canalisations en 2008. Il est surtout présent dans les petites communes (moins de 400 habitants) ou à l'inverse dans les communes de plus de 50 000 habitants, dans les centres-villes anciens. La part du réseau unitaire régresse au profit du réseau séparatif : en 10 ans, le réseau unitaire a diminué de 1,2 % et le réseau séparatif (toutes canalisations confondues) a augmenté de 8,3 %. En 2008, le réseau séparatif compte plus de 200 000 km de canalisations pour la collecte des eaux usées et un peu plus de 95 000 km pour la collecte des eaux pluviales. »⁶

La compétence de gestion des eaux pluviales en débat

Les élus opposés au rattachement automatique à la compétence assainissement

Les associations représentant les collectivités locales, et notamment l'AdCF, se sont opposées au rattachement de la gestion des eaux pluviales urbaines à la compétence assainissement, pointant la fragilité du cadre juridique menant à cette interprétation extensive de la loi NOTRe, ainsi que les limites techniques et financières soulignées plus haut. Les élus ont mis en exergue l'ampleur de la compétence à transférer, qui vient s'ajouter aux compétences eau potable et assainissement, qui doivent être confiées aux communautés d'ici le 1^{er} janvier 2020.

La compétence de gestion des eaux pluviales n'est souvent pas exercée par les communes. Le ministère de l'Environnement souligne ainsi que « en 2008, un quart des communes françaises ont pris des mesures spécifiques pour s'assurer d'une bonne gestion des eaux pluviales, notamment au travers de documents d'urbanisme tels que le schéma de

⁵ A cet égard, il s'agit de rappeler qu'une taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines a été instituée par le décret du 6 juillet 2011, puis supprimée par la loi de finances 2015.

⁶ Ministère de l'Environnement, Enquête eau, 2008.

<http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/lessentiel/ar/306/1168/assainissement-collecte-eaux-usees-pluviales.html>



cohérence territoriale (Scot) et le plan local d'urbanisme (PLU) »⁷. Cet état de fait signifie d'une part que de nombreuses mesures devront être prises, occasionnant des coûts importants, et d'autre part qu'une prise de compétence gestion des eaux pluviales par les communautés se fera le plus souvent sans transfert de charges, donc sans ressource supplémentaire. Pierre-Alain Roche, spécialiste de l'eau et coordonnateur d'un rapport du CGEDD sur les eaux pluviales, annonçait en avril 2017 : « nous estimons que le coût de la gestion des eaux pluviales et de ruissellement représente environ 2 milliards d'euros à plus ou moins 500 millions, soit de l'ordre de 25 à 50 euros par habitant hors personnel ».

Des rapports en attente

Le rapport du CGEDD relatif aux eaux pluviales mentionné ci-dessus a été réalisé en 2016-2017. Alors que de nombreux acteurs de l'eau attendaient sa publication, il semble que le texte soit toujours en cours de validation par le ministre de l'Environnement. Ce rapport avait pour objectif de faire un état des lieux de la situation existante et de proposer des pistes d'évolution en matière de gouvernance et de financement. Ces principales orientations ont été dévoilées lors d'un colloque au printemps 2017. S'agissant de la répartition des compétences, les auteurs du rapport préconisent la création d'une compétence globale eaux usées, eaux pluviales et eaux de ruissellement, attribuée à une autorité organisatrice et exercée sur la base d'un schéma directeur unique. « Ce service public industriel et commercial serait financé par un budget annexe alimenté par une contribution des usagers via leur facture d'eau, une compensation des charges de service public assurée par le budget général de la collectivité et une taxe imperméabilisation affectée », a expliqué Pierre-Alain Roche.

Si le rapport du CGEDD n'a toujours pas été publié, il est à noter que dans le cadre de la loi Gemapi (Loi n°2017-1939) du 30 décembre, est prévue la remise, dans un délai de deux mois, d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur le sujet de la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement aux fins de prévention des inondations. La loi indique que « Ce rapport mentionne les types d'opérations et d'équipements susceptibles d'être financés par le fonds de prévention des risques naturels majeurs mentionné à l'article L. 561-3 du code de l'environnement et par le produit de la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations mentionnée à l'article 1530 bis du code général des impôts. Dans ce même rapport, le Gouvernement indique quelles modifications législatives ou réglementaires il envisage, afin de :

- 1° Préciser la répartition des compétences en la matière entre les collectivités territoriales et leurs groupements ;
- 2° Clarifier l'articulation entre la mission de maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement et de lutte contre l'érosion des sols mentionnée au 4° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, le service public administratif de gestion des eaux pluviales urbaines mentionné à l'article L. 2226-1 du code général des collectivités territoriales, et la compétence en matière d'assainissement mentionnée à l'article L. 2224-8 du même code ;
- 3° Améliorer le financement des opérations et équipements concourant à la prévention des inondations par la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement. »

CONTACT

Apolline Prêtre
Responsable des politiques de l'eau
T. 01 55 04 89 09
a.pretre@adcf.asso.fr

⁷ Ministère de l'Environnement, Enquête eau, 2008.
<http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/lessentiel/ar/306/1168/assainissement-collecte-eaux-usees-pluviales.html>