

VERS DES POLITIQUES TERRITORIALES DE GESTION DES EAUX PLUVIALES URBAINES : 1^{ers} enseignements de l'expérience d'une vingtaine de collectivités

Nathalie LE NOUVEAU¹, José-Frédéric DEROUBAIX², Aurélie GEROLIN³, Bruno KERLOCH⁴,
David RAMIER⁵, Olivier GRADEL⁶, Yves RUPERD⁶, Céline MENETRIEUX⁷, Eric LE MITOUARD⁷, Emilie
CORREA⁸, Elise DULAC⁸, Olivier HAUTOBOIS⁹, Maryse GANNE⁹, Mathilde SOYER², Bénédicte TARDIVO¹⁰

¹ Certu, 2 rue Antoine Charial, 69426 Lyon Cedex 3, France, nathalie.lenouveau@developpement-durable.gouv.fr

² LEESU, Université Paris Est - Ecole des Ponts et Chaussées, 6-8 avenue Blaise Pascal, Cité Descartes, Champs sur Marne 77455 Marne-La-Vallée Cedex 2, France, jfd@leesu.enpc.fr

³ CETE de l'Est, 71 rue de la Grande Haie, 54510 Tomblaine, France, aurelie.gerolin@developpement-durable.gouv.fr

⁴ CETE Nord-Picardie, 2 rue de Bruxelles, 59000 Lille, France, bruno.kerloch@developpement-durable.gouv.fr

⁵ CETE Ile de France, 12 rue Teisserenc de Bort, 78190 Trappes-en-Yvelines, France, david.ramier@developpement-durable.gouv.fr

⁶ CETE du Sud-Ouest, 24 rue Carton, CS 41635, 33073 Bordeaux Cedex, France, olivier.gradel@developpement-durable.gouv.fr,
yves.ruperd@developpement-durable.gouv.fr

⁷ CETE de Lyon, 46 rue Saint-Théobald, 38081 L'Isle d'Abeau, France, celine.menetrieux@developpement-durable.gouv.fr,
eric.lemitouard@developpement-durable.gouv.fr

⁸ CETE Méditerranée, 105 Rue Guglielmo Marconi, 34000 Montpellier, France, emilie.correa@developpement-durable.gouv.fr

⁹ CETE de l'Ouest, MAN, 9 Rue René Viviani, BP 46223, 44262 Nantes cedex 2, France, olivier.hautbois@developpement-durable.gouv.fr,
maryse.ganne@developpement-durable.gouv.fr

¹⁰ Ministère de l'Ecologie, La Grande Arche, Paroi sud, 92055 la Défense cedex, France, benedicte.tardivo@developpement-durable.gouv.fr

Résumé :

Les eaux pluviales sont très longtemps restées confinées à des questions de rapports de voisinage, de gestion de la voie publique puis d'assainissement. Mais elles semblent en passe de devenir, en une quarantaine d'années en France, un champ de l'action publique à part entière, face aux enjeux de prévention des inondations et de maîtrise des pollutions inhérents au développement urbain. La transposition de la directive eaux résiduaires urbaines de 1991, bien que ne traitant que des systèmes unitaires, a impulsé plusieurs évolutions majeures en France. De nouveaux instruments dédiés aux eaux pluviales ont ainsi été créés par la loi sur l'eau de 1992 : zonage pluvial, déclaration et autorisation de rejets, auto-surveillance de temps de pluie, etc.(GRAIE, 2009). Ils responsabilisent les services de l'Etat, les collectivités et les propriétaires, participant à de nouvelles recompositions territoriales. Plus récemment, la gestion des eaux pluviales urbaines a été explicitée par le législateur comme un service public administratif relevant des communes : elles ont ainsi la possibilité nouvelle d'instaurer une taxe pour financer l'adaptation et l'exploitation des systèmes existants et inciter à cette maîtrise à la source (Le Nouveau, Deroubaix et al., 2013). La gestion des eaux pluviales connaît ainsi un changement de paradigme, incarné par son intégration, intensifiée, dans l'aménagement urbain. Ces différentes tendances sont observées également dans un certain nombre de pays étrangers (Chouli, 2006 ; Chocat, 2009).

Aussi les collectivités sont de plus en plus amenées à développer, mettre en œuvre et accompagner des politiques territoriales de gestion des eaux pluviales : elles sont basées sur des approches plus spatialisées, conduisant à l'intégration d'un plus grand nombre d'acteurs dans le jeu. De telles stratégies appellent en effet à articuler plusieurs échelles et à mobiliser un ensemble d'instruments de gouvernement (Hood, 1986). Cependant peu de retours d'expériences sont disponibles sur de telles politiques territoriales. Des recherches ont porté plus spécifiquement sur l'aide à la décision en matière de techniques alternatives (Thevenot, 2008 ; Ellis, Lundy et al, 2011), les réglementations locales de limitation des rejets d'eaux pluviales (Petrucci, 2012) ou les collaborations entre chercheurs et collectivités (Soyer, Deroubaix et al, 2013). Dans ce contexte, des travaux ont été conduits pour reconstituer et analyser de manière plus globale les processus de construction politique, les objectifs exprimés, les instruments mobilisés et leurs conditions d'utilisation, ainsi que l'évaluation des actions conduites. Un échantillon d'une vingtaine de collectivités a été retenu, aux caractéristiques différenciées en terme de taille, de structure institutionnelle, de géographie, de climat et de dynamique urbaine. La conduite des études de cas a mobilisé des techniques d'enquêtes en sciences sociales : analyse des documents et réalisation de 5 à 10 entretiens semi-directifs avec des acteurs territorialisés (services techniques, service de la police de l'eau, agence de l'eau, bureaux d'études...). Croisant différentes sources documentaires et points de vue, des fiches de cas retracent ensuite le récit de la construction de la politique de gestion des eaux pluviales urbaines, les changements de

pratique et d'organisation, l'évolution des ressources mobilisées et finalement les résultats obtenus, les perspectives esquissées.

Concernant les conditions d'émergence des politiques, deux types d'événement apparaissent fondateurs. Il s'agit en premier lieu d'inondations, exceptionnelles ou devenues récurrentes. Plus récemment des déversements trop fréquents par temps de pluie peuvent également inciter la collectivité à agir. Des périodes de transition pour gérer à la fois le quantitatif (inondation) et le qualitatif (pollution) apparaissent. Derrière cette typologie élémentaire, se cachent une grande diversité de spécificités territoriales, conduisant à des problématiques plus variées : topographie et géologie favorisant les ruissellements, affaissements miniers, urbanisation historique ou nouvelle, vulnérabilité des milieux récepteurs ou des activités socio-économiques liées à l'eau particulièrement en zones littorales, etc. Les défis techniques à relever peuvent également varier d'une collectivité à l'autre en fonction de l'importance du système unitaire, de l'intégration du réseau hydrographique dans le réseau d'assainissement, des modes de construction du réseau plus ou moins planifié, de son caractère partiellement maillé, etc.

L'inscription effective de la gestion des eaux pluviales sur l'agenda politique est ensuite déclenchée par différents facteurs : la révision des références locales par les inondations répétées, la mobilisation de riverains inondés ou des associations de protection de l'environnement, un jugement du tribunal pour indemniser les dommages, la mise en demeure d'agir des autorités réglementaires, la crainte de blocage de projets urbains, etc. En outre, l'intégration intercommunale de gestion des eaux pluviales, recouvrant des degrés divers, semble être un levier, voir une condition, pour promouvoir la construction de la politique : elle favorise en particulier le développement de services d'ingénierie en appui aux décideurs. Enfin les opérations d'urbanisme telles que le renouvellement d'un quartier ou la construction de lignes de tramway sont susceptibles d'ouvrir également des fenêtres d'opportunité facilitant la décision d'exécution des travaux, à coûts mutualisés et nuisances limitées.

Ensuite les études de cas soulignent que les collectivités deviennent largement productrices de réglementation locale qui limitent les rejets d'eaux pluviales, à la suite ou en accompagnement de leurs travaux le cas échéant, et en parallèle de la police de l'eau pour les rejets aux milieux naturels. La mobilisation d'instruments à portée réglementaire tend ainsi à se généraliser, selon différents séquençages et configurations : zonage pluvial, règlement, PLU, SCOT, SAGE.... Là aussi, l'expression des règles recouvre une très grande diversité, traduisant différentes approches et prises en compte de la dimension territoriale, tout en présentant certaines similitudes. Pour les services, cette action réglementaire est une première étape pour s'insérer dans les processus d'urbanisation, voire être invités dans les projets d'urbanisme et d'aménagement.

L'accompagnement des prescriptions revêt de nombreuses formes, de la production de guides de recommandations, susceptibles de remplir alors une variété de fonctions, à l'ouverture d'un bureau des techniques alternatives. Les politiques de gestion des eaux pluviales sont en effet de plus en plus basées sur le contrôle à la source dans les nouveaux développements urbains, voir sur la déconnexion en renouvellement urbain, nécessitant des changements de pratiques. Ces politiques conduisent alors à la production de dispositifs hybrides avec parfois des limites floues entre domaine public et domaine privé. L'utilisation de certains dispositifs est susceptible d'être partagée entre plusieurs services ou collectivités. Ces développements soulèvent des questions nouvelles à la fois sur la définition du patrimoine et la gestion d'ouvrages, parfois en co-propriété. Ils requièrent par ailleurs une adaptation des outils antérieurement développés pour les réseaux. Peu de collectivités se sont déjà lancées pleinement dans cette nouvelle gestion patrimoniale. La possibilité nouvelle d'instaurer une taxe dédiée est susceptible de conduire à la promotion d'une véritable structuration des services publics de gestion des eaux pluviales.

References

- Chocat B. (2009). *Etat de l'art sur la gestion urbaine des eaux pluviales et leur valorisation. Tendances d'évolution et technologies en développement*. Rapport d'étude. Convention ONEMA OIEau 2008, 36p.
- Chouli E. (2006). *La gestion des eaux pluviales urbaines en Europe : analyse des conditions de développement des techniques alternatives*. Thèse de doctorat, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 266 p.
- Ellis J. B., Lundy L., Revitt M. (2011). *An integrated decision support approach to the selection of sustainable urban water drainage systems (SUDS)*. SWITCH Conference : The future of urban water ; solutions for livable and resilient cities, UNESCO, Paris, 24th – 26th January 2011.
- GRAIE (2009). *Guide pour la prise en compte des eaux pluviales dans les documents de planification et d'urbanisme*. Ed. Graie, 80 p.
- Hood C. (1986). *The tools of government*. Chatman (N.J), Chatham House Publishers, 178 p.

Le Nouveau N., Deroubaix J.-F., Diou G., Tardivo B. (2013). *La taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines, un révélateur de l'action publique : analyse des premières expériences en France*. NOVATECH'2013, Lyon, France, 23-27 June 2013, 11 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.

Soyer M., Deroubaix J.-F., De Gouvello B., Hubert G. (2013). *L'innovation dans les métropoles dépend-elle de leur capacité à nouer des relations spécifiques avec leur environnement scientifique ? Formes, échelles des réseaux et trajectoires d'innovation dans la gestion des eaux pluviales en France*. NOVATECH 2013, GRAIE, 23-27th June 2013, Lyon, France.

Thévenot D. (2008). *DayWater : an Adaptive Decision Support System for Urban Stormwater Management*. IWA publishing, 280 p.