



**Rapport du Gouvernement au Parlement
sur la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement
aux fins de prévention des inondations**

**En application de l'article 7 de la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à
l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion
des milieux aquatiques et de la prévention des inondations**

Avril 2018

Avant-propos

Le présent rapport répond à l'article 7 de la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations¹. Cet article dispose :

« Dans un délai de deux mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement aux fins de prévention des inondations. 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. »

¹ Cette loi du 30 décembre 2017 prévoit, à son article 3, que le gouvernement remette également, dans un délai de 6 mois, un rapport au Parlement concernant la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

Table des matières

Introduction.....	4
PARTIE 1 : Des enjeux imbriqués à financer.....	6
I. Enjeux liés à la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement.....	6
1.1 Prévention des inondations.....	6
1.2 Prévention des pollutions des milieux aquatiques.....	6
1.3 Préservation de la ressource en eau.....	8
1.4 Erosion des sols.....	8
1.5 Adaptation au changement climatique.....	9
II. Le cadre législatif et réglementaire en vigueur relatif aux eaux pluviales et de ruissellement.....	10
2.1 La compétence assainissement.....	11
2.1.1 Le service public d'assainissement.....	11
2.1.2 Le service public de gestion des eaux pluviales urbaines (art. L. 2226-1 du CGCT)	12
2.2 La compétence GEMAPI.....	14
2.3 Le 4° du I. de l'article L. 211-7 du code de l'environnement (« maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou lutte contre l'érosion des sols »).....	14
III. Les outils de financements des opérations associées à la gestion des eaux pluviales et de ruissellement.....	16
3.1 La taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations.....	16
3.1.1 Les actions associées à la gestion des eaux pluviales et de ruissellement ayant pour finalité la prévention des inondations.....	16
3.1.2 L'exclusion des interventions sur les réseaux.....	17
3.1.3 Les actions associées à la gestion des eaux pluviales et de ruissellement ayant pour finalité la gestion des milieux aquatiques.....	17
3.2 La taxe d'aménagement.....	18
3.3 Budget annexe assainissement.....	18
3.4 Budget principal.....	21
3.4.1 Finalité des actions.....	22
3.4.2 Typologies et exemples d'actions.....	22
3.5 Financements de l'État et de ses établissements publics.....	23
3.5.1 Le fonds de prévention des risques naturels majeurs.....	23
3.5.2 Les aides des agences de l'eau.....	24
3.5.3 Le concours de l'Agence Française pour la Biodiversité (AFB).....	26
3.5.4 Agence française pour le développement (AFD).....	27
3.5.5 Caisse des dépôts et consignations.....	27
3.6. Financements des départements et des régions.....	28
PARTIE 2 : Vers une clarification de la gouvernance pour la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement.....	29
ANNEXE : RAPPORT DU CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE "GESTION DES EAUX PLUVIALES : 10 ANS POUR RELEVER LE DEFI".....	31

Introduction

Lorsque se produit un événement pluvieux, une partie des eaux de pluies ruisselle, c'est-à-dire qu'elles s'écoulent en surface et circulent en dehors du réseau hydrographique. Celles-ci ont naturellement vocation à rejoindre le milieu naturel en ruisselant jusqu'au réseau hydrographique le plus proche et/ou en s'infiltrant au plus près de l'endroit où elles ont tombées.

La gestion de ces eaux de pluie représente un enjeu important, à la convergence de plusieurs politiques publiques. Dans le domaine de la prévention des inondations, la contribution du ruissellement à ce risque, ou à son aggravation, pose des questions qui sont étroitement liées à la gestion des eaux pluviales et qui peuvent apparaître à la suite d'épisodes de pluies intenses en provoquant des débordements non contrôlés dans des zones à enjeux (villes, zones d'activités, axes routiers).

En matière de prévention des pollutions, les eaux pluviales qui ruissent drainent des particules polluantes qui peuvent contaminer les eaux superficielles et souterraines.

Sur le plan législatif et réglementaire, la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement trouve dans les textes une place pour partie fragmentée et partielle, ce qui rend l'interprétation des textes en la matière complexe. Le périmètre des outils de financement des opérations et équipements concourant à la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement pose également question.

La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 a introduit des exigences concernant la « maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement », visant une double finalité : prévenir les inondations urbaines et réduire les déversements de pollution de temps de pluie conformément à la directive 91/271/CE relative au traitement des eaux résiduaires urbaines. Elle a confié aux collectivités la responsabilité d'élaborer un zonage « pluvial » qu'elles peuvent introduire dans leur PLU(i) (art. L. 2224-10 du code général des collectivités territoriales) et la possibilité de prendre des mesures d'intérêt général et d'urgence pour la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement (art. L. 211-7 du code de l'environnement). Les services de l'État ont quant à eux la responsabilité d'instruire les demandes relatives aux rejets directs d'eaux pluviales les plus importants aux milieux aquatiques conformément à la nomenclature loi sur l'eau (rubrique 2.1.5.0, art. R. 214-1 du code de l'environnement). La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 a créée la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations », confiée aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, qui n'intègre pas directement la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement, ce qui pose des questions d'articulation de ces missions et de stratégies pour les acteurs des territoires. Le seul service public dédié, confié aux collectivités territoriales, reste limité aux « eaux pluviales urbaines » (art. L. 2226-1 du code général des collectivités territoriales) et très lié aux problématiques d'assainissement des eaux usées.

Lors des discussions de la proposition de loi relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI), le Parlement a abordé ce sujet complexe et a demandé au Gouvernement un rapport sur la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement aux fins de prévention des inondations.

Le présent rapport au Parlement constitue le rapport prévu à l'article 7 de la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations. Il s'appuie sur le rapport n°010159-01 du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) demandé par lettre du 23 janvier 2015 par Mme Élisabeth Borne, directrice du cabinet du ministère en charge de l'environnement.

Il détaille dans une première partie les enjeux liés à la maîtrise des eaux pluviales et du ruissellement et le panorama des financements mobilisables pour les opérations et les équipements de gestion des eaux pluviales et de ruissellement et dans une seconde partie les questions de gouvernance, en évoquant notamment le rapport n°010159-01 du CGEDD sur la gestion des eaux pluviales annexé au présent rapport.

PARTIE 1 : Des enjeux imbriqués à financer

I. Enjeux liés à la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement

La gestion des eaux pluviales constitue un enjeu important et sensible aux effets du changement climatique. Cette gestion doit permettre la protection de l'environnement par la réduction des apports de pollution dans les milieux aquatiques et la protection des personnes et des biens par la lutte contre les inondations.

Depuis plusieurs années, le ministère en charge de l'environnement encourage fortement les différents acteurs à prendre en compte les enjeux liés à la gestion des eaux pluviales le plus tôt possible dans les projets d'aménagement.

1.1 Prévention des inondations

Les inondations par ruissellement sont générées par l'écoulement des eaux pluviales à la surface du sol, avant que cet écoulement ne soit traité par un dispositif d'assainissement des eaux pluviales ou qu'il rejoigne un cours d'eau.

En zone urbanisée, des réseaux ont pu être mis en place pour collecter et évacuer, jusqu'à une certaine limite, les eaux pluviales et réduire le risque d'inondations. En cas d'évènement intense, les capacités des réseaux peuvent toutefois être insuffisantes pour absorber les quantités d'eau de ruissellement, ce qui peut générer des inondations. Par ailleurs, dans certains territoires, les eaux de ruissellement peuvent créer des inondations avant d'atteindre le réseau. L'imperméabilisation des sols, particulièrement marquée en zone urbaine (bâtiments, voiries, parkings, etc.) réduit fortement l'infiltration des pluies et accentue le ruissellement.

En zone non urbanisée, les eaux de pluie ont naturellement tendance à s'infiltrer dans les sols ou à s'accumuler dans des dispositifs dédiés tels que les fossés. Des ruissellements de surface peuvent néanmoins se produire et inonder des parcelles. Certaines situations hydrométéorologiques, par exemple un phénomène orageux induisant de fortes pluies ou un épisode pluvieux qui surviendrait sur des terres déjà gorgées d'eau, favorisent les inondations par ruissellement.

Si elles se produisent sur des zones à enjeux, les inondations par ruissellement peuvent présenter un risque pour les populations, provoquer des dégâts aux biens et perturber l'activité économique.

1.2 Prévention des pollutions des milieux aquatiques

Les rejets d'eaux pluviales dans les milieux aquatiques peuvent être à l'origine de dégradations momentanées ou durables des milieux. Ils constituent des sources importantes d'apport de macro-polluants et de micro-polluants aux milieux aquatiques, ce qui peut altérer la qualité de la ressource en eau et compromettre ses usages (zones de baignade, loisirs, pêche). Les macro-polluants désignent à la fois les macro-déchets mais aussi la pollution retrouvée à des teneurs de l'ordre du milligramme par litre (mg/l) comme les matières en suspension (MES), les chlorures, les nutriments et les matières oxydables. Ce sont des polluants principalement présents sous forme particulaire (c'est-à-dire fixée sur les particules entraînées par l'eau). Les micro-polluants regroupent un grand nombre de molécules organiques, d'éléments traces métalliques et d'hydrocarbures présents à des teneurs de l'ordre du microgramme par litre (µg/l) voire du nanogramme par litre (ng/l). Ils peuvent

engendrer des effets négatifs importants sur les organismes vivants à ces très faibles concentrations.²

En zone urbanisée, la contamination des eaux pluviales a pour principale origine leur ruissellement sur des surfaces souillées et/ou leur mélange avec des eaux usées. Selon leur mode de gestion, par des techniques de gestion à la source, en réseau séparatif (réseau collectant les eaux usées domestiques et les eaux pluviales dans deux canalisations différentes) ou en réseau unitaire (réseau collectant les eaux usées et les eaux pluviales dans une même canalisation), les eaux pluviales auront un impact plus ou moins nocif sur le milieu récepteur.³

Si les eaux pluviales sont directement rejetées dans le milieu naturel après avoir ruisselé sur le sol, elles seront le support d'une pollution sous forme particulaire et sous forme dissoute. La qualité des eaux pluviales dépendra alors de plusieurs facteurs : intensité du trafic automobile (source de polluants par les gaz d'échappement, les fuites d'huiles, l'usure des pneumatiques ou encore la corrosion de la carrosserie), intensité de la pluie, importance des ruissellements, nature du matériau de surface lessivée, nature des activités sur ou à proximité de la surface lessivée, durée de l'épisode pluvieux (les premières pluies étant les plus souillées), etc.

Après ruissellement sur le sol, les eaux pluviales se chargent en pollution tout au long de leur parcours, au niveau des réseaux de surface (caniveaux), puis dans des réseaux souterrains de conduites de réseaux séparatifs d'eaux pluviales. La qualité des eaux pluviales dépendra alors de plusieurs facteurs : pratique de nettoyage des rues et mode de vie des citadins (qui considèrent parfois les caniveaux et avaloirs comme des poubelles). Les eaux pluviales ainsi collectées pourront présenter à l'exutoire de ces réseaux une pollution bien plus importante que celle contenue dans les eaux de ruissellement.

Si les eaux pluviales sont collectées avec les eaux usées domestiques dans des réseaux unitaires, elles seront le support d'une importante pollution qui s'observera au niveau des déversoirs d'orage des réseaux de collecte. La pollution de ces effluents sera alors essentiellement organique compte-tenu du mélange des eaux pluviales avec les eaux usées domestiques.

Par ailleurs, la présence de réseaux séparatifs ne signifie pas pour autant qu'il y a une séparation parfaite des eaux usées et des eaux pluviales. Certains exutoires réputés strictement pluviaux peuvent être à l'origine d'une pollution organique due à la présence indue d'eaux usées dans les réseaux séparatifs pluviaux (mauvais raccordements).

La réduction des déversements d'eaux usées par temps de pluie est impérative pour pouvoir respecter la directive du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines (directive 91/271/CEE) et la réglementation nationale qui a été récemment révisée avec l'arrêté du 21 juillet 2015⁴. De plus, sans réduction sensible de l'ensemble de ces flux de pollution, de nombreuses masses d'eau ne seront pas en bon état aux échéances de 2021 et 2027 fixées par la directive du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (directive 2000/60/CEE).

Pour limiter la contamination des eaux pluviales, les techniques dites alternatives de gestion des eaux pluviales, qui consistent à gérer l'eau au plus près de l'endroit où la pluie tombe en l'infiltrant dans le sol, sont recommandées.

En zone non urbanisée, agricole par exemple, les eaux pluviales peuvent également se charger, lors de leur ruissellement sur les sols en contaminants (phosphore, pesticides par exemple) et les entraîner vers les milieux aquatiques. Lorsqu'elles s'infiltreront dans les sols, les eaux pluviales entraînent également des contaminants, notamment les nitrates vers les nappes d'eaux souterraines.

2 Source : Cerema, Dter Med – Note de synthèse qualité des eaux pluviales - 2015

3 Source : Graie – Pollution des eaux pluviales - 2014

4 Arrêté du 21 juillet 2015 relatif aux systèmes d'assainissement collectif et aux installations d'assainissement non collectif, à l'exception des installations d'assainissement non collectif recevant une charge brute de pollution organique inférieure ou égale à 1,2 kg/j de DBO5.

Les risques de transfert de ces contaminants vers les milieux aquatiques sont accrus lorsque l'intensité des pluies dépasse la capacité d'infiltration des sols ou lorsque les sols sont déjà saturés. La mise en place d'aménagements, zones tampons par exemple en différents endroits du bassin versant, contribue à la réduction des phénomènes de ruissellement et limite le transfert des contaminants vers le milieu naturel.

1.3 Préservation de la ressource en eau

L'artificialisation des sols est un sujet qui concerne avant tout le milieu urbain. Elle a un impact important sur le cycle naturel de l'eau du fait de l'imperméabilisation et de la modification des écoulements naturels qu'elle entraîne. Cette modification peut conduire à une réduction sensible de l'alimentation en eau des nappes et à des étiages plus sévères des cours d'eau dont le débit est soutenu par ces nappes.

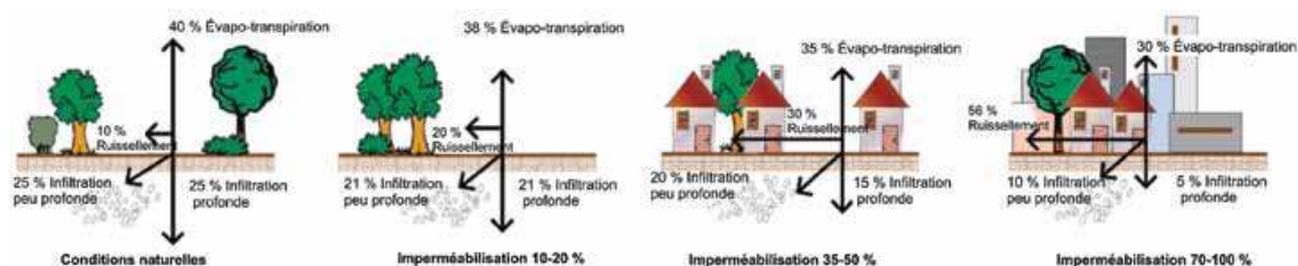


Illustration 1 : modifications des paramètres hydrologiques dues à l'urbanisme [FISRWG, 1998]

Une bonne gestion des eaux pluviales doit donc permettre le maintien de la recharge des nappes souterraines en favorisant l'infiltration des eaux pluviales, grâce à la mobilisation de techniques dites alternatives en milieu urbain. Il s'agit dans tous les cas de maintenir ou de rétablir le cycle naturel de l'eau.

Ces solutions présentent très souvent l'avantage de mobiliser des moyens financiers qui sont réduits par rapport au « tout réseau », tant pour les investissements que pour le fonctionnement des installations.

Pour éviter la pollution des nappes souterraines ainsi rechargées, il est important que l'infiltration des eaux pluviales ait lieu au plus près de l'endroit où elles tombent pour limiter leur ruissellement sur le sol et donc leur contamination potentielle (cf 1.2).

1.4 Erosion des sols

Dans les régions agricoles, l'écoulement de l'eau sur les pentes entraîne parfois le départ de terre par érosion, provoquant des coulées d'eaux boueuses et emportant les éléments fertiles du sol. Ce phénomène est d'autant plus présent que les surfaces concernées sont peu perméables et ont une faible couverture végétale.

1.5 Adaptation au changement climatique

L'adaptation des territoires au changement climatique pour les rendre plus résilients à la survenue d'événements climatiques extrêmes ou en atténuer les effets est un défi majeur que les collectivités doivent contribuer à relever. Il est utile de rappeler que cette obligation figure à l'article L. 110 du code de l'urbanisme : « Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. [...] **Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement** ».

Le changement climatique pourrait amplifier les risques d'inondations par ruissellement dans le futur. Les projections climatiques semblent aujourd'hui indiquer que les épisodes de pluies intenses dans le sud-est de la France seront plus nombreux dans les prochaines décennies d'où une nécessaire vigilance. En Outre-mer, s'agissant des phénomènes cycloniques, ceux-ci pourraient devenir plus violents et occasionner des précipitations encore plus intenses.

La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement peut constituer une des réponses à l'enjeu d'adaptation au changement climatique. La prise de conscience de l'importance de la gestion des eaux pluviales pour l'adaptation au changement climatique est récente mais fait déjà l'objet de nombreuses démarches intéressantes notamment à l'initiative des collectivités locales, comme le concept de « ville-éponge ».

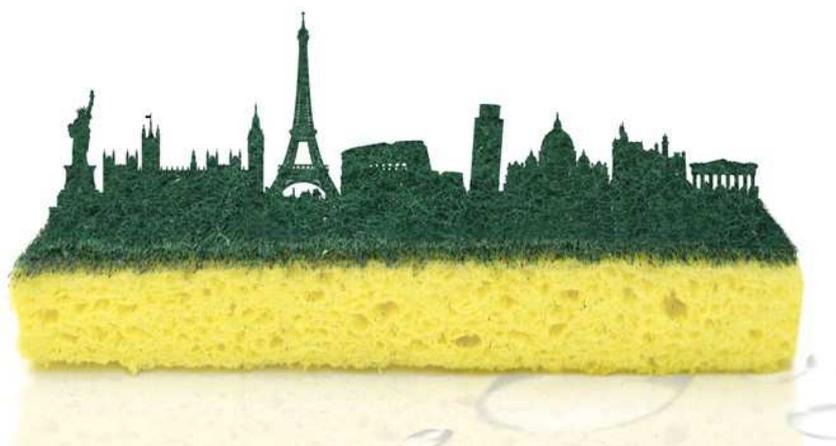


Illustration 2 : "the Sponge City" The Washington University, 2014

L'objectif de ce concept est de faciliter l'infiltration des eaux pluviales pour que les nappes souterraines puissent pleinement jouer leur rôle de stockage des eaux pluviales et de soutien aux milieux humides et aux rivières en période d'étiage. L'adaptation au changement climatique passe donc à la fois par la limitation de l'imperméabilisation des sols et par l'aménagement ou le réaménagement de zones de nature, voire de zones humides qui, en zone urbaine, pourront servir d'îlots de fraîcheur en cas d'augmentation des températures. Ces zones jouent également un rôle important pour la restauration et la protection de la biodiversité.

II. Le cadre législatif et réglementaire en vigueur relatif aux eaux pluviales et de ruissellement

Bien que les lois récentes aient impulsé un transfert d'un grand nombre de compétences vers l'échelon intercommunal, la répartition des compétences ayant un lien étroit avec la gestion des eaux pluviales et du ruissellement reste complexe, comme le montre le tableau suivant.

<i>EPCI-FP</i>	<i>Compétences obligatoires (en lien avec la gestion des eaux pluviales)</i>	<i>Compétences optionnelles</i>
Communauté de communes (CC) (art. L. 5214-16 du CGCT)	<ul style="list-style-type: none"> • Aménagement de l'espace • GEMAPI (depuis le 1/1/2018) • Eau potable et assainissement (au 01/01/2020)⁵ 	Environnement <ul style="list-style-type: none"> • Politique du logement et du cadre de vie • Voirie d'intérêt communautaire • Eau potable et assainissement (jusqu'au 31/12/2019)
Communauté d'agglomération (CA) (art. L. 5216-5 du CGCT)	<ul style="list-style-type: none"> • Eau potable et assainissement (au 01/01/2020) • GEMAPI (depuis le 01/01/2018) 	<ul style="list-style-type: none"> • Entretien et gestion de voirie, de parcs de stationnement • Eau potable et assainissement (jusqu'au 31/12/2019)
Communauté urbaine (CU) (art. L. 5215-20 du CGCT)	<ul style="list-style-type: none"> • Aménagement de l'espace communautaire (y compris la voirie) • Gestion des services d'intérêt collectif • Protection et mise en valeur de l'environnement et de la politique du cadre de vie • Eau potable et assainissement • GEMAPI (depuis le 01/01/2018) 	
Métropole (art. L. 5217-2 du CGCT)	Compétences précédemment dévolues aux communes : <ul style="list-style-type: none"> • Aménagement de l'espace métropolitain (y compris la voirie) • Gestion de certains services d'intérêt collectif • Protection et de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie • Eau potable et assainissement • GEMAPI (au 01/01/2018) Compétences précédemment dévolues au département : <ul style="list-style-type: none"> • Gestion des routes départementales • Zones d'activités et promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques 	

⁵ Dans le cadre de la proposition de loi n°536 portée par M. Ferrand et les membres du groupe La République en Marche, le transfert de la compétence eau potable et assainissement aux communautés de communes est en cours de discussion

Pour exercer ces compétences, les collectivités s'appuient sur des **outils** de natures diverses :

- les outils concertés et publics d'**affichage des objectifs et d'évaluation** qu'elle se fixe pour l'exercice de ces compétences ;
- les outils de **prescription** (urbanisme, police des réseaux) permettant de clarifier à quelles règles les individus doivent se conformer pour participer au succès des objectifs affichés ;
- les outils de **contrôle** permettant d'assurer le respect de ces prescriptions ;
- si ces compétences sont d'organiser un **service public** (comme pour l'assainissement), la collectivité en est alors l'**autorité organisatrice** et confie celui-ci à un **opérateur public** ou privé.
- Les outils de **financement**

2.1 La compétence assainissement

2.1.1 Le service public d'assainissement

Conformément aux dispositions de l'article L. 2224-8 du CGCT, les communes sont compétentes en matière d'assainissement des eaux usées et assurent, dans ce cadre, le contrôle des raccordements au réseau public de collecte, la collecte, le transport et l'épuration des eaux usées, ainsi que l'élimination des boues produites.

Pour les immeubles non raccordés au réseau public de collecte, elles assurent le contrôle des installations d'assainissement non collectif, à travers l'évaluation de la conformité de l'installation au regard des prescriptions réglementaires ou, pour les installations existantes, en précisant les travaux à réaliser pour éliminer les dangers pour la santé des personnes et les risques avérés de pollution de l'environnement.

Les articles L. 2224-11 et L. 2224-12-3 du CGCT disposent que, tout comme le service public d'eau potable, le service public d'assainissement constitue un service public industriel et commercial (SPIC), dont le financement est assuré par les redevances perçues auprès des usagers pour le service rendu.

A ce jour, le service public d'assainissement est obligatoirement exercé à l'échelle intercommunale par les communautés urbaines (art. L. 5215-20 du CGCT) et les métropoles (art. L. 5217-2 du CGCT). S'agissant des communautés de communes et des communautés d'agglomération, l'exercice intercommunal de la compétence « assainissement » reste optionnel, jusqu'au 1^{er} janvier 2020. Au-delà de cette date, il deviendra obligatoire comme le prévoient les articles 64 et 66 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

Le service public industriel et commercial d'assainissement reste aujourd'hui intrinsèquement lié au service public administratif de gestion des eaux pluviales urbaines (cf. 2.1.2), dans la mesure où de nombreux réseaux d'évacuation des eaux usées sont encore également utilisés pour assurer la collecte des eaux pluviales. La collecte des eaux pluviales est en effet assurée par un linéaire de 97.000 km de réseaux unitaires⁶.

⁶ Source : Rapport du CGEDD, « gestion des eaux pluviales : dix ans pour relever le défi », Tome 2 : diagnostic détaillé, page 32.

2.1.2 Le service public de gestion des eaux pluviales urbaines (art. L. 2226-1 du CGCT)

L'article L. 2226-1 du CGCT dispose que :

*« 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 ».*

Par ailleurs, l'article R. 2226-1 du CGCT 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 :

*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 ».

La jurisprudence du Conseil d'État (CE, 4 décembre 2013, communauté urbaine Marseille Provence Métropole), a permis d'apporter un éclairage sur la définition de la gestion des eaux pluviales urbaines et ses modalités d'exercice en l'assimilant à un service public relevant de la compétence « assainissement », lorsque cette dernière est exercée de plein droit par un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Les conclusions du rapporteur public indiquent que, même si, du fait de l'artificialisation accrue des sols et des difficultés de gestion des eaux de ruissellement qui s'ensuivent, certaines collectivités optent pour une collecte des eaux pluviales distincte de celle des eaux usées, une part considérable des réseaux de collecte servent encore aux deux usages, de sorte qu'une gestion de chacun des deux services par une personne publique distincte serait source de complexité, s'agissant de la répartition des charges afférentes à chacun des deux services publics : assainissement, d'un côté et gestion des eaux pluviales, de l'autre.

L'expression « aires urbaines » a suscité de nombreuses interrogations quant à sa définition. La dénomination de service public de gestion des eaux pluviales urbaines reprend les termes issus de l'article L. 2333-97 du CGCT, modifié par l'article 165 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, et abrogé depuis le 1^{er} janvier 2015.

Cet article définissait les conditions de perception de la taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines, en précisant qu'elle était due par les propriétaires de terrains et de voiries « *situés dans une zone urbaine ou dans une zone à urbaniser ouverte à l'urbanisation du fait de leur classement par un plan local d'urbanisme ou par un document d'urbanisme en tenant lieu, ou dans une zone constructible délimitée par une carte communale* ». Les zones non urbanisées et non ouvertes à l'urbanisation étaient ainsi exclues du champ d'application de cette taxe.

Il peut ainsi être déduit de ces dispositions que les communes ou les EPCI à fiscalité propre compétents en matière d'assainissement sont tenus d'assurer la gestion des eaux pluviales **dans les zones urbanisées ou à urbaniser** du fait de leur classement par un plan local d'urbanisme ou par un document d'urbanisme en tenant lieu, ou dans une zone constructible délimitée par une carte communale. La définition des eaux pluviales urbaines emprunte ainsi au droit de l'urbanisme.

Pour autant, ce n'est pas parce qu'une commune n'est pas couverte par un document d'urbanisme et donc soumise au règlement national d'urbanisme (RNU) qu'elle ne dispose pas de zones urbanisées ou à urbaniser.

Dans ce cas de figure, la détermination de la partie urbanisée de la commune, au sens de l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme, relève de l'appréciation de l'autorité locale, sous le contrôle du juge.

La densité en constructions de la zone considérée et l'existence de voies d'accès ou d'équipements constituant, selon le ministère chargé de l'urbanisme, les principaux critères dont il faut tenir compte. Ainsi le juge a déjà pu considérer que la partie urbanisée d'une commune est celle qui regroupe un nombre suffisant d'habitations desservies par des voies d'accès (CE, 30 octobre 1987, Mme Cadet, n° 81236).

Dans les communes soumises au RNU, l'identification d'un secteur urbanisé s'effectue donc à partir d'une vision quasi photographique de la structure du bâti, sans idée préconçue de ce que doit être une urbanisation. Par ailleurs, la partie urbanisée ne se limite pas nécessairement au centre du bourg : plusieurs secteurs ou hameaux de la commune peuvent répondre à ces critères et constituer plusieurs parties urbanisées.

C'est donc en recourant à un faisceau d'indices qu'il convient de procéder pour identifier les parties urbanisées des communes soumises au RNU, sur lesquelles la commune ou l'EPCI compétents en matière de gestion des eaux pluviales urbaines sont tenus d'intervenir. Le droit en vigueur s'applique ainsi de manière adaptée aux spécificités locales.

Le rattachement de la gestion des eaux pluviales à la compétence « assainissement », conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat (CE, 4 décembre 2013, communauté urbaine Marseille Provence Métropole, n° 349614) ne remet pas en cause la qualification juridique que la loi attribue au service public de la gestion des eaux pluviales.

En effet, conformément aux dispositions de l'article L. 2226-1 du code général des collectivités territoriales, la gestion des eaux pluviales reste un service public administratif, distinct du service public d'assainissement, considéré pour sa part comme un service public industriel et commercial (cf. article L. 2224-8 du même code).

Cette distinction entre compétence et service public ne modifie donc en rien les modalités actuelles de financement de ces deux services publics.

2.2 La compétence GEMAPI

La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) est une compétence confiée aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP tel que les métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes) par les lois n° 2014-58 du 27 janvier 2014 et n° 2015-991 du 7 août 2015, depuis le 1er janvier 2018.

Cette compétence obligatoire se substitue aux actions préexistantes des collectivités territoriales et de leurs groupements, actions qui étaient jusqu'alors facultatives et non uniformément présentes sur les territoires.

Les missions relevant de la compétence GEMAPI sont définies aux 1°, 2°, 5° et 8° du I de l'article L.211-7 du code de l'environnement :

« 1° L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique »

« 2° L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau »

« 5° La défense contre les inondations et contre la mer »

« 8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines »

Il appartient aux EPCI-FP de fixer les missions qu'ils comptent mener en propre et celles dont ils confieront l'exercice à un syndicat mixte. En effet, pour traiter les enjeux de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations à une échelle cohérente, qui peut dépasser dans certains cas l'échelle de l'EPCI-FP, il peut être utile de transférer tout ou partie de la compétence à des structures de regroupement des EPCI-FP, qu'il s'agisse de syndicats mixtes de droit commun ou encore de syndicats mixtes spécialisés – Établissement Public d'Aménagement et de Gestion des Eaux (EPAGE) ou Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB). Dans le cas des EPAGE et des EPTB, l'EPCI-FP peut faire le choix de leur transférer ou de leur déléguer tout ou partie de ces missions. Afin de faciliter la mise en place de la GEMAPI tout en laissant le temps aux syndicats mixtes de se transformer en EPAGE ou EPTB, la possibilité pour les EPCI-FP de déléguer des missions GEMAPI à un syndicat mixte de droit commun est possible jusqu'au 31 décembre 2019, dans le respect des dispositions prévues à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales.

2.3 Le 4° du I. de l'article L. 211-7 du code de l'environnement (« maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou lutte contre l'érosion des sols »)

La maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement fait partie des missions mentionnées au I. de l'article L. 211-7 du code de l'environnement (4° du I. de l'article L. 211-7). A l'exception des missions qui relèvent d'une compétence exclusive (par exemple les 1°, 2°, 5° et 8°, qui relèvent de la compétence GEMAPI, attribuée aux EPCI à fiscalité propre), ces missions relèvent de compétences partagées entre les différents échelons de collectivités locales.

L'instruction du 7 novembre 2016, relative à la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE) fournit une définition non exhaustive des missions mentionnées à l'article L. 211-7 du code de l'environnement.

La gestion des eaux pluviales urbaines, correspondant à la collecte, au transport, au stockage et au traitement des eaux pluviales urbaines constitue le service public de gestion des eaux pluviales urbaines (art L2226-1 du CGCT) et relève de la compétence « assainissement », conformément à la

jurisprudence du Conseil d'Etat (cf paragraphe 2.1.2 ci-dessus).

Les actions de « maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou de lutte contre l'érosion des sols » hors gestion des eaux pluviales urbaines relèvent de compétences partagées entre les différents échelons de collectivités locales. L'instruction SOCLE donne des exemples pour lesquels l'intervention de tous les échelons de collectivités au titre du 4° du I. de l'article L. 211-7 peut être fondée pour motifs d'intérêt général ou d'urgence :

- la réalisation d'ouvrages pour l'évacuation des eaux pluviales sur terrains privés (QE Masson, no 14542, JO Q Sénat, 12 janv. 2012) ;
- la mise en œuvre des programmes de gestion du ruissellement en zone naturelle ou agricole. Notamment la création de bassins de rétention et de décantation destinés à lutter contre les inondations et contre l'érosion des sols.
- mettre en œuvre le programme de lutte contre l'érosion des sols arrêté par le préfet (c du 5° du II de l'article L.2211-3 du code de l'environnement, art L.114-1 et R.114-6 du code rural et des pêches maritimes)

III. Les outils de financements des opérations associées à la gestion des eaux pluviales et de ruissellement

Pour maîtriser les eaux pluviales et de ruissellement, les collectivités compétentes peuvent mettre en place des actions en s'appuyant sur différents outils de financement, en lien avec les compétences mobilisables.

Ce chapitre décrit les outils de financement qu'il est possible de mobiliser, ceux-ci n'étant pas nécessairement exclusifs les uns des autres. En fonction des objectifs poursuivis par l'action concernée, objectifs qui peuvent être pluriels, la collectivité pourra, dans certains cas, faire le choix de financer son action avec tel ou tel outil, rattachée à telle ou telle compétence.

Les trois premières parties de ce chapitre portent sur les outils financiers dont disposent les collectivités en propres dans le cadre de leurs compétences, notamment GEMAPI et assainissement. La quatrième partie est consacrée aux subventions que peuvent mobiliser ces collectivités.

3.1 La taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations

Pour financer l'exercice de la compétence GEMAPI, les intercommunalités peuvent voter les dépenses dans leur budget général ou mettre en place la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, dite taxe GEMAPI (article 1530 bis du code général des impôts), y compris lorsqu'ils ont transféré l'exercice de tout ou partie de cette compétence à un ou plusieurs syndicats mixtes. La taxe GEMAPI est facultative, plafonnée et affectée ; elle ne peut être utilisée que pour les missions relevant de la compétence GEMAPI. La taxe est plafonnée de telle sorte que le montant collecté par an ne peut excéder un montant correspondant à 40 euros multiplié par le nombre d'habitants sur le territoire de l'EPCI-FP.

3.1.1 Les actions associées à la gestion des eaux pluviales et de ruissellement ayant pour finalité la prévention des inondations

La taxe GEMAPI définie à l'article 1530 bis du code général des impôts peut être mobilisée pour assurer le financement des opérations de maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement (4° du I. de l'article L. 211-7 du code de l'environnement), dès lors que ces opérations contribuent à réduire le risque d'inondations. La circulaire sur la mise en œuvre de la loi « GEMAPI » n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 le précise.

Il s'agit de préserver la sécurité des personnes et de prévenir les dommages aux biens au regard des phénomènes d'inondations. Peuvent donc être financés au titre de la compétence GEMAPI les ouvrages hydrauliques conçus de manière à limiter les dommages, en ralentissant ou en stockant de manière provisoire les eaux de ruissellement en amont des secteurs à enjeux. Il en est de même pour les solutions d'hydraulique douce ou fondées sur la nature qui répondent aux mêmes objectifs. Sont toutefois exclus de la compétence GEMAPI les opérations portant sur les réseaux (cf paragraphe 3.1.2).

Articulation avec la réglementation portant sur les ouvrages hydrauliques :

Vis-à-vis de la réglementation relative aux ouvrages hydrauliques, deux cas peuvent se présenter pour les ouvrages hydrauliques mentionnés ci-dessus.

a) Les ouvrages permettent d'intercepter les ruissellements avant qu'ils n'alimentent un cours d'eau dont on cherche à se protéger en cas de crues. Dans ce cas, les ouvrages doivent être classés en tant qu'aménagement hydraulique (au titre de la rubrique 3.2.6.0 de la nomenclature loi sur l'eau, R. 214-1 du code de l'environnement) et la maîtrise d'ouvrage des travaux doit être assurée par une autorité compétente en matière de GEMAPI ; ces ouvrages ne peuvent donc pas être réalisés au titre d'une autre compétence. Ils relèvent de ce fait des outils de financement liés à la compétence GEMAPI (budget général de la collectivité ou taxe GEMAPI). Dans le cas d'ouvrages mixtes (par exemple : prévention des inondation et soutien de l'étiage), il faut organiser par convention la superposition de gestion. Pour mémoire, les aménagements hydrauliques de stockage constituent via la rubrique 3.2.6.0 de la nomenclature loi sur l'eau la deuxième famille des ouvrages de prévention des inondations, aux côtés des digues organisées en systèmes d'endiguement.

b) Les ouvrages interceptent des ruissellements avant qu'ils n'atteignent directement les enjeux à protéger. Dans ce cas, les ouvrages n'auront pas à être classés au titre de la rubrique 3.2.6.0 de la nomenclature loi sur l'eau. La maîtrise d'ouvrage des travaux pourra être assurée par toute collectivité territoriale disposant des compétences requises : compétence « GEMAPI », car la finalité des interventions concerne bien la prévention des inondations, compétence « assainissement » ou encore 4° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement car il s'agit également de maîtriser les ruissellements, *etc.* . Dans le cas où ces ouvrages sont réalisés au titre de la compétence GEMAPI, et seulement dans ce cas, ils pourront être financés par la taxe GEMAPI.

3.1.2 L'exclusion des interventions sur les réseaux

Les opérations permettant la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement réalisées, et donc financées, au titre de la compétence GEMAPI ne peuvent en revanche pas porter sur les réseaux d'eaux pluviales (*i.e.* les tuyaux enterrés), ou sur les réseaux d'assainissement dans le cas de réseaux unitaires, quand bien même elles concourraient à diminuer les risques d'inondations :

- les opérations sur les réseaux d'eaux pluviales concernent exclusivement l'exercice de la compétence assainissement (CE, 4 décembre 2013, communauté urbaine Marseille Provence Métropole) et doivent être financés par le budget général (cf paragraphes 3.3 et 3.4),
- les opérations sur les réseaux d'assainissement, dans le cas de réseaux unitaires, concernent exclusivement l'exercice de la compétence assainissement et doivent être financées par le budget annexe « assainissement » et le budget général (cf paragraphes 3.3 et 3.4).

3.1.3 Les actions associées à la gestion des eaux pluviales et de ruissellement ayant pour finalité la gestion des milieux aquatiques

Il est possible de financer, au titre de la compétence GEMAPI, des opérations permettant la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement, sous la condition que ces opérations concourent à la finalité de protection et de gestion des milieux aquatiques. Il s'agit des opérations de rétention et d'infiltration à la source des eaux de pluie grâce à la mobilisation de techniques dites alternatives visant à maintenir ou rétablir le cycle naturel de l'eau et à prévenir les pollutions des milieux aquatiques. Pour rappel, sont toutefois exclus de la compétence GEMAPI les opérations portant sur les réseaux (cf paragraphe 3.1.2).

3.2 La taxe d'aménagement

La taxe d'aménagement peut également financer les dépenses liées aux réseaux des eaux pluviales s'agissant de la part réservée au bloc communal et à la région Île-de-France :

- s'agissant de la part communale, le code de l'urbanisme ne prévoit aucune affectation des recettes relatives à la taxe d'aménagement dans le budget des communes et des EPCI mais précise qu'elle doit financer "les actions et opérations contribuant à la réalisation des objectifs définis à l'article L. 101-2". L'article L. 331-2 du code de l'urbanisme prévoit uniquement que « le produit de la taxe est affecté en section d'investissement du budget des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale ». Dès lors, la taxe d'aménagement communale est susceptible de financer toutes les opérations d'aménagement prévues en section d'investissement. En l'espèce, elle peut déjà servir à financer les dépenses d'investissement liées aux réseaux des eaux pluviales imputées au budget principal.
- s'agissant de la part pour la région Île-de-France, elle se voit appliquer le même régime que pour la part communale, à savoir qu'aucune affectation des recettes n'est prévue dans le budget de la région Ile-de-France. La loi prévoit seulement que la part régionale doit financer « des équipements collectifs, principalement des infrastructures de transport, rendus nécessaires par l'urbanisation » (article L. 331-4 du code de l'urbanisme).

3.3 Budget annexe assainissement

Le service public d'assainissement, tel que défini à l'article L. 2224-8 du CGCT est un service public industriel et commercial (SPIC), financé par les redevances perçues auprès des usagers pour le service rendu, conformément aux dispositions des articles L. 2224-11 et L. 2224-12--3 du code général des collectivités territoriales. Les redevances d'assainissement collectif (article R. 2224-19-2) et d'assainissement non collectif (article R. 2224-19-5) sont instituées par les conseils municipaux ou les organes délibérants des EPCI compétents.

Un financement par un tel système implique la tenue d'un budget annexe spécialisé (dit budget assainissement) et l'équilibre de ce budget en recettes et en dépenses, selon **l'instruction budgétaire et comptable M49** pour les communes supérieures à 500 habitants.

Dans un objectif de transparence des tarifs et de vérité des prix, les recettes propres du service d'assainissement doivent couvrir l'intégralité de ses dépenses (« l'eau paye l'eau », à l'exclusion de toute prise en charge par le budget principal de la collectivité, sous forme de subvention d'équilibre ou de financement par le budget principal de certaines dépenses. L'article L. 2224-2 du CGCT prévoit, par exception, trois cas pour lesquels une prise en charge par le budget d'une collectivité devient possible :

- lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;
- lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;
- lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la collectivité aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs. Cette prise en charge doit faire l'objet d'une délibération motivée et ne peut pas se traduire par un apurement du déficit de fonctionnement.

Néanmoins, le dernier alinéa de l'article L. 2224-2 du CGCT autorise à titre dérogatoire les communes de moins de 3 000 habitants et les groupements composés de communes dont la

population ne dépasse pas ce seuil à verser des subventions sans avoir à fournir de justification pour équilibrer les dépenses de ces services, y compris les dépenses d'exploitation.

3.3.1 Les règles de répartition des coûts entre budget général et budget annexe assainissement dans le cas de réseaux totalement unitaires et des réseaux séparatifs

L'assainissement des eaux usées a un double objectif : le maintien de la salubrité publique et la protection de l'environnement en collectant et traitant les eaux usées avant leur rejet dans le milieu naturel.

Le budget annexe assainissement doit couvrir les dépenses liées à l'exercice de la compétence assainissement ce qui correspond principalement au contrôle des raccordements, à la collecte, au transport et au traitement des eaux usées. Les opérations qui visent la gestion et le traitement des eaux pluviales strictes ne doivent pas être financées par le budget annexe assainissement mais par le budget principal.

Toutefois, lorsque la gestion des eaux pluviales interfère avec celle des eaux usées, le budget annexe assainissement peut couvrir, en partie, les actions de transport, stockage et traitement des eaux usées mélangées aux eaux pluviales, comme la mise en place de réseaux unitaires. Le budget principal de la collectivité peut compléter les dépenses du budget annexe assainissement au titre de l'investissement ou du fonctionnement pour ce type d'actions.

La circulaire du 12 décembre 1978 concernant l'institution, le recouvrement et l'affectation des redevances dues par les usagers des réseaux d'assainissement et des stations d'épuration propose l'application de taux modulés selon la nature des charges – investissement et fonctionnement - et le type de réseaux – unitaire, ou séparatif dans une moindre mesure pour le seul fonctionnement (cf. encadré ci-dessous).

Cette « contribution de la commune au titre des eaux pluviales » a été définie pour pallier les difficultés d'imputation des coûts dans le cas de réseaux unitaires, qui sont liés d'une part au partage des infrastructures et d'autre part à la mutualisation possible des personnels (les réseaux séparatifs pluviaux étant susceptibles d'être exploités également par le personnel du service de l'assainissement).

A défaut de tout autre principe et donnée actualisée, les taux proposés par la circulaire de 1978 restent encore la référence.

Rappel des recommandations en matière de répartition des coûts d'investissement et de fonctionnement entre budget général et budget assainissement dans le cas de réseaux unitaires :

La circulaire du 12 décembre 1978, [...] concernant l'institution, le recouvrement et l'affectation des redevances dues par les usagers des réseaux d'assainissement et des stations d'épuration, précise les règles de répartition des coûts entre budget général et budget assainissement dans le cas de réseaux totalement unitaires et des réseaux séparatifs. "Dans le cas de **réseaux totalement unitaires**, les fourchettes de participation du budget communal devraient en général se situer entre **20 p.100 et 35 p.100 des charges de fonctionnement du réseau, amortissements techniques et intérêts des emprunts exclus**, et entre **30 p. 100 à 50 p. 100 des amortissements techniques et des intérêts des emprunts**. Dans le cas de réseaux totalement séparatifs, la participation de la collectivité, si le service d'assainissement assure la gestion et l'entretien du réseau pluvial, ne devrait pas, en principe, dépasser 10 p.100 des charges de fonctionnement, amortissements techniques et intérêts des emprunts exclus".

	<i>Investissement</i>	<i>Fonctionnement</i>
<i>Réseaux unitaires</i>	De 30 à 50% <i>des amortissements techniques et intérêts (sur dimensionnement)</i>	De 20 à 30%
<i>Réseaux séparatifs</i>		<= 10 % <i>hors amortissements et intérêts</i>

Lorsque la circulaire de 1978 est appliquée par les collectivités, celles-ci délibèrent chaque année dans le cadre de l'adoption des budgets primitifs afin de fixer les différents taux de contribution eaux pluviales du budget principal (compte de charges) au budget annexe assainissement (compte de produits). Ils disposent alors d'une certaine latitude dans les fourchettes de taux proposés par la circulaire du 12 décembre 1978.

Le budget annexe assainissement peut également prendre en charge les opérations d'acquisition, de capitalisation et de valorisation de la connaissance concernant les rejets urbains de temps de pluie, notamment au niveau des déversoirs d'orage et à la sortie de la station de traitement des eaux usées, ainsi que la réalisation d'études et diagnostics dans le domaine de l'assainissement des eaux usées.

3.3.2 Typologie et exemples d'actions

Le budget annexe assainissement a vocation à financer les actions en lien avec la gestion des eaux pluviales suivantes :

- les travaux de construction, de réhabilitation, de renouvellement et la maintenance de réseaux unitaires (les réseaux séparatifs d'eaux pluviales sont exclus) ;
- les travaux de construction, de réhabilitation, de renouvellement et la maintenance d'ouvrages de stockage et de dépollution des eaux usées mis en place au niveau des systèmes d'assainissement unitaires, comme les bassins d'orage ;
- les équipements métrologiques sur les principaux points de rejets des systèmes d'assainissement collectif ainsi que le traitement et l'analyse des données recueillies. Ces équipements permettent de surveiller le réseau de collecte (déversoirs d'orages ou trop pleins) et la station de traitement des eaux usées (entrées et sorties de ces installations). Elle permet notamment de connaître les volumes et flux de pollution générés par système d'assainissement et rejetés dans les milieux aquatiques par temps de pluie ;

- les études qui permettent de définir les stratégies et priorités d'interventions pour la collectivité en matière de collecte et de traitement des eaux usées notamment par temps de pluie, au regard des besoins actuels et futurs dans ce domaine, tels que les schémas directeurs d'assainissement.

3.4 Budget principal

Nota : ce chapitre ne traite que des missions portant sur la gestion des eaux pluviales et de ruissellement ; il n'intègre pas les missions relevant de la GEMAPI, qui, pour mémoire, peuvent être financées soit par la taxe GEMAPI, soit par le budget général.

Si les efforts pour la gestion des eaux usées mélangées à des eaux pluviales sont principalement supportés par le budget annexe assainissement et donc par les usagers du service assainissement, les capacités financières et la volonté politique de la collectivité sont déterminantes pour la maîtrise des eaux pluviales strictes et le ruissellement, relevant du budget principal de la collectivité et ainsi, essentiellement du contribuable.

Conformément à l'**instruction budgétaire et comptable M14**, l'assemblée délibérante de la collectivité vote son budget principal chaque année.

Selon l'instruction M14, la gestion des eaux pluviales relève de la fonction 8 « Aménagement et services urbains, environnement » de la nomenclature fonctionnelle. Sa composition est précisée dans le tableau ci-dessous.

FONCTION 8 – AMÉNAGEMENT ET SERVICES URBAINS, ENVIRONNEMENT

Sous-fonction 81 – Services urbains

- Rubrique 810 : Services communs
- Rubrique 811 : Eaux et assainissement
- Rubrique 812 : Collecte et traitement des ordures ménagères
- Rubrique 813 : Propreté urbaine
- Rubrique 814 : Éclairage public
- Rubrique 815 : Transports urbains
- Rubrique 816 : Autres réseaux et services divers

Sous-fonction 82 – Aménagement urbain

- Rubrique 820 : Services communs
- Rubrique 821 : Équipements annexes de voirie
- Rubrique 822 : Voirie communale et routes
- Rubrique 823 : Espaces verts urbains
- Rubrique 824 : Autres opérations d'aménagement urbain

Sous-fonction 83 – Environnement

- Rubrique 830 : Services communs
- Rubrique 831 : Aménagement des eaux
- Rubrique 832 : Actions spécifiques de lutte contre la pollution
- Rubrique 833 : Préservation du milieu naturel

3.4.1 Finalité des actions

Le budget principal peut couvrir les dépenses liées à la gestion des eaux pluviales qui visent notamment à collecter, transporter, stocker et traiter les eaux pluviales.

Selon le cadre de l'instruction M14, parmi les trois sous-fonctions qui composent la fonction 8 « Aménagement et services urbains, environnement », c'est la sous-fonction 81 - Services urbains au sein de laquelle les eaux pluviales sont principalement affectées.

Dans le cas des collectivités dotées de deux budgets annexes, eau et assainissement, la rubrique 811 « Eaux et assainissement » ne contient alors plus, en théorie, que les dépenses relatives à la gestion des eaux pluviales réalisées en propre sur le budget principal, ainsi que la contribution eaux pluviales du budget principal au budget annexe assainissement.

Les dépenses liées à la gestion des eaux pluviales peuvent également être intégrées au sein de la sous-fonction 82 - Aménagement urbain et, en particulier, au sein des rubriques suivantes :

- la rubrique 821 « équipements annexes de voirie »,
- la rubrique 822 « voirie communale et routes ».

Les caniveaux et les fossés le long d'une route ou encore les bassins de rétention collectant exclusivement les eaux pluviales ruisselant sur la chaussée, afin d'éviter leur accumulation qui pourrait être dangereuse pour les automobilistes, sont considérés comme des dépendances de la voirie, selon une jurisprudence constante du Conseil d'État (CE, 1er décembre 1937, commune d'Antibes ; CE, 26 mai 1965, commune de Livron). Il convient donc de considérer que les opérations de travaux et d'entretien des caniveaux situés le long d'une route communale relèvent du budget principal de la collectivité ayant la compétence « voirie » (voir tableau partie II).

De la même manière, les opérations d'entretien des caniveaux situés le long d'une route départementale incombent au département, en application des dispositions de l'article L. 131-2 du code de la voirie routière : « les dépenses relatives à la construction, à l'aménagement et à l'entretien des routes départementales sont à la charge du département », ce qui inclut les accessoires de la voirie stricto sensu.

La rubrique 823 « Espaces verts urbain » pourra également intégrer les dépenses liées à l'entretien des ouvrages de gestion des eaux pluviales fondés sur la nature. Ces ouvrages végétalisés relèvent du budget principal de la collectivité en charge des espaces verts, qui est en général la commune (voir tableau partie II).

3.4.2 Typologies et exemples d'actions

Le budget général peut financer des actions suivantes, en zone urbanisée (au titre du service public des eaux pluviales), ou en zone non urbanisée (au titre du 4° de l'article L.211-7 du code de l'environnement) :

- les travaux d'aménagement d'ouvrages de gestion des eaux pluviales fondés sur la nature comme les fossés, les noues végétalisées, les jardins de pluie ou encore les toitures végétalisées. Ces solutions, outre leur intérêt dans le domaine de l'eau, sont souvent associées à des objectifs de mise en valeur paysagère, de reconquête de la nature et de la biodiversité en espace urbain, ou de développement d'activités de loisirs ;
- les travaux d'aménagement d'ouvrages de récupération, de stockage et de réutilisation des eaux de pluie ; ces aménagements s'inscrivent généralement dans le cadre de programmes

participatifs de mobilisation des citoyens dans la gestion à la source des eaux pluviales ;

- les travaux de construction, de réhabilitation, de renouvellement et la maintenance de réseaux séparatifs d'eaux pluviales (les réseaux séparatifs d'eaux usées sont exclus). La gestion à la source des eaux pluviales se veut complémentaire d'une gestion séparative en limitant les apports d'eaux pluviales à prendre en charge par les systèmes d'assainissement existants ;
- les travaux de construction, de réhabilitation, de renouvellement et la maintenance d'ouvrages de stockage des eaux pluviales strictes comme les bassins de rétention (à ciel ouvert ou enterrés) ;
- les travaux et la maintenance d'ouvrages de traitement des eaux pluviales strictes comme les filtres plantés de roseaux ;
- les équipements métrologiques sur les ouvrages cités plus haut pour acquérir, capitaliser et valoriser de la connaissance concernant la qualité des eaux pluviales rejetées aux milieux aquatiques ;
- les études qui permettent de définir les stratégies et priorités d'interventions pour la collectivité en matière de gestion des eaux pluviales tels que schémas directeurs d'assainissement pluvial ;

3.5 Financements de l'État et de ses établissements publics

3.5.1 Le fonds de prévention des risques naturels majeurs

3.5.1.1 Le cadre général d'intervention du fonds de prévention des risques naturels majeurs

Le cadre d'intervention du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) mentionné à l'article L. 561-3 du code de l'environnement est défini par la loi. S'agissant des opérations menées par les collectivités locales, l'article 128 de la loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004 prévoit :

« Dans la limite de 125 millions d'euros par an, le fonds de prévention des risques naturels majeurs mentionné à l'article L. 561-3 du code de l'environnement peut contribuer au financement d'études et travaux ou équipements de prévention ou de protection contre les risques naturels dont les collectivités territoriales ou leurs groupements assurent la maîtrise d'ouvrage, dans les communes couvertes par un plan de prévention des risques prescrit ou approuvé. Ces dispositions s'appliquent également aux actions de prévention des risques naturels réalisées sur le territoire de communes qui ne sont pas couvertes par un plan de prévention des risques naturels prescrit ou approuvé, mais qui bénéficient à des communes couvertes par ce type de plan. Ce financement est soumis aux conditions suivantes :

1° Le taux maximal d'intervention est fixé à 50 % pour les études, à 50 % pour les travaux, ouvrages ou équipements de prévention, et à 40 % pour les travaux, ouvrages ou équipements de protection pour les communes où un plan de prévention des risques naturels prévisibles est approuvé. Il est fixé à 50 % pour les études, à 40 % pour les travaux, ouvrages ou équipements de prévention et à 25 % pour les travaux, ouvrages ou équipements de protection pour les communes où un plan de prévention des risques naturels prévisibles est prescrit. [...] ».

3.5.1.2 Les actions finançables par le fonds de prévention des risques naturels majeurs

Les interventions finançables par le FPRNM sont encadrées par l'objet même de ce fonds, à savoir la prévention des risques naturels majeurs.

Ainsi, les opérations, sous maîtrise d'ouvrage des collectivités, visant à limiter les inondations par ruissellement, peuvent bénéficier d'une subvention du FPRNM sous réserve de respecter les mêmes règles que celles présentées aux paragraphes 3.1.1 et 3.1.2. Elles doivent par ailleurs respecter certaines conditions propres au FPRNM :

- La commune concernée doit bénéficier d'un Plan de Prévention des Risques (PPR) prescrit ou approuvé, conformément à l'article L. 561-3 du code de l'environnement.
- Les opérations concernées doivent s'inscrire dans le cadre d'un programme d'action de prévention des inondations (PAPI) :
Pour bénéficier d'une subvention du FPRNM, les travaux, ouvrages ou équipements de prévention contre les risques d'inondation doivent s'inscrire dans un programme d'action de prévention des inondations (PAPI), qui permet de disposer d'un diagnostic complet du territoire, d'en déduire les solutions adaptées au territoire et utilisant les différents leviers d'action de la politique de prévention contre les inondations, et de vérifier l'efficacité et la pertinence économique des ouvrages. Le cahier des charges national dit « PAPI 3 » approuvé par la ministre en mars 2017 présente les détails de ce dispositif, notamment les critères d'analyse économique à respecter pour que l'opération soit éligible.
- Pour être finançable par le FPRNM, les opérations de gestion du ruissellement doivent traiter des inondations liées à des pluviométries exceptionnelles.
S'agissant spécifiquement des inondations par ruissellement, le cahier des charges « PAPI 3 » prévoit que la distinction soit faite entre « *ce qui relève de la gestion du ruissellement pluvial [et] ce qui relève de la gestion des inondations par ruissellement liées à des pluviométries exceptionnelles* ». Le FPRNM ne participe au financement des opérations de gestion des inondations par ruissellement que pour des pluviométries « exceptionnelles » car il ne rentre pas dans l'objet de ce fonds de financer la gestion « courante » des réseaux et de leurs ouvrages annexes (bassins d'orage...), étant entendu que les travaux sur les réseaux d'eau souterrains sont, quoi qu'il en soit, exclus des possibilités d'intervention du FPRNM.

Par ailleurs, le versement du solde de la subvention au titre du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) est conditionné au respect des obligations d'information préventive, ainsi qu'à la réalisation des plans communaux de sauvegarde (PCS) et des zonages pluviaux, pour ce qui concerne les communes bénéficiant des travaux.

3.5.2 Les aides des agences de l'eau

3.5.2.1 Présentation des agences de l'eau

Établissements publics de l'État créés par la loi sur l'eau de 1964, les agences de l'eau ont pour missions la préservation, la protection et la restauration des milieux aquatiques et de la ressource en eau.

A cette fin, dans les sept bassins hydrographiques métropolitains, celles-ci mettent en œuvre les objectifs et dispositions des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE, plans de gestion français de la directive cadre sur l'eau et leur déclinaison locale, quand elle existe, les SAGE), en favorisant une gestion équilibrée et économe de la ressource en eau et des milieux

aquatiques.

Leurs ressources financières ont pour origine les redevances perçues auprès de l'ensemble des usagers de l'eau (domestiques, industriels ou agricoles), en application du principe « pollueur payeur » introduit par l'article L.110-1 du code de l'environnement.

Acteurs de la mise en œuvre de la politique publique de l'eau, organisée autour du principe de la gestion concertée par bassin versant, les agences de l'eau exercent leurs missions dans le cadre de programmes d'actions pluriannuels avec pour objectif final l'atteinte du bon état des eaux (directive cadre sur l'eau d'octobre 2000).

Ces programmes, propres à chaque agence, déterminent les domaines et les conditions de son action et prévoient le montant des dépenses et des recettes nécessaires à sa mise en œuvre. Le Parlement définit les orientations prioritaires du programme pluriannuel d'intervention des agences de l'eau et fixe le plafond global de leurs recettes sur la période considérée conformément à l'article L. 213-9-1 du code de l'environnement. Sur la période 2013-2018, l'arrêté du 26 février 2013 encadrant le montant pluriannuel des dépenses du programme d'intervention des agences de l'eau a fixé ce plafond à 13,3 milliards d'euros.

L'intégralité de ces recettes est utilisée pour le financement d'actions contribuant à répondre aux objectifs rappelés plus haut.

3.5.2.2 Actions de gestion des eaux pluviales urbaines

Dans le domaine des eaux pluviales, les agences apportent leur concours financier à des études et projets visant à en prévenir ou en réduire la pollution avant leur rejet au milieu naturel. Ces aides financières peuvent prendre la forme de subventions et/ou d'avances dont les taux sont variables d'un bassin à l'autre en fonction des taux de redevances fixées par les instances de bassins et de l'importance de ces enjeux pour l'atteinte du bon état des eaux.

Les interventions des agences concernent à la fois la gestion des eaux pluviales strictes et les actions relatives aux systèmes de collecte unitaires. Même si la finalité de ces actions réside dans la protection des milieux aquatiques sur le plan qualitatif, celles-ci participent indirectement à atténuer les phénomènes d'inondation qui peuvent découler du ruissellement.

Ainsi, en 2016, les agences de l'eau ont apporté environ 32 millions d'euros de subventions et 15 millions d'euros d'avances pour la gestion et le traitement des eaux pluviales. Concernant les réseaux d'eaux pluviales et les bassins d'orages, les subventions s'élèvent à 60 millions d'euros et les avances à 6 millions d'euros.

Les points ci-dessous décrivent, de façon non exhaustive, les grandes lignes d'intervention des agences de l'eau telles qu'elles existent aujourd'hui. Pour plus d'informations, il conviendra de consulter les 10èmes programmes d'intervention accessibles sur le site de chaque agence ou de contacter les services de ces établissements. Les 11èmes programmes sont actuellement en cours d'élaboration en vue de leur approbation avant la fin de l'année 2018 et de leur mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2019.

a. Connaissance des rejets et de leur impact sur la qualité des eaux

Les aides des agences peuvent porter sur les investissements nécessaires à l'implantation des équipements de surveillance des systèmes d'assainissement et les études nécessaires à leur conception et leur dimensionnement.

b. Etudes d'aide à la décision

Les agences de l'eau sont susceptibles d'apporter leur concours financier pour la conduite des études dans le domaine de l'assainissement comme les schémas directeurs d'assainissement qui constituent un outil d'aide à la décision pour l'ensemble des parties prenantes : maîtres d'ouvrage, financeurs publics, services en charge de la police de l'eau. Ces études sont indispensables aux agences pour apprécier la pertinence et l'opportunité des projets qui leur sont soumis pour financement.

Par ailleurs, des questionnements peuvent se poser concernant la meilleure gouvernance à mettre en place concernant l'exercice de ces missions et les conditions de sa mise en œuvre pour porter cette compétence et les actions qui lui sont liées. De telles études peuvent également faire l'objet d'un appui financier des agences de l'eau.

c. Actions curatives pour réduire la pollution rejetée par temps de pluie

Les agences de l'eau peuvent apporter des aides pour les travaux suivants :

- Mise en séparatif des réseaux de collecte unitaires ;
- Ouvrages permettant la dépollution des eaux usées par temps de pluie ;
- Ouvrages de dépollution des eaux pluviales strictes.

d. Actions préventives pour réduire la pollution rejetée par temps de pluie

Compte tenu de leurs effets bénéfiques sur la qualité des milieux aquatiques, les agences de l'eau peuvent également apporter des aides aux solutions de gestion à la source des eaux pluviales.

Parallèlement, les agences de l'eau lancent de nombreux appels à projets pour inciter les aménageurs à recourir aux techniques de gestion à la source des eaux pluviales. Par exemple, l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse a financé 107 projets de gestion à la source des eaux pluviales dans le cadre de son appel à projets « Osons désimperméabiliser les sols ! », lancé en 2014, pour un montant d'aide de 20 millions d'euros.

3.5.3 Le concours de l'Agence Française pour la Biodiversité (AFB)

3.5.3.1 Les études de recherche et développement

- *L'appel à projets « Micropolluants »*

Dans le domaine de la recherche et du développement, l'AFB a lancé, en 2013, conjointement avec le ministère en charge de l'environnement et les agences de l'eau un appel à projets relatif à « l'innovation et aux changements de pratiques pour lutter contre les micropolluants des eaux urbaines ». Les 13 projets retenus, actuellement en cours de réalisation, sont portés par des organismes de recherche, des observatoires et/ou des collectivités.

Trois de ces projets portent sur la recherche des micropolluants dans les eaux pluviales :

- ✓ **Matriochkas** : Ce projet porté par l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR) teste de nouvelles méthodes d'évaluation des performances de techniques classiques de gestion à la source des eaux pluviales à différentes échelles. Il a pour objectif de déterminer les voies d'amélioration dans la conception des ouvrages de stockage et de filtration.
- ✓ **Micromegas** : Ce projet porté par l'INSA de Lyon vise à questionner le rôle des techniques alternatives (chaussées à structure réservoirs, noue classique végétalisée, ...) sur la gestion des micropolluants dans les réseaux urbains en temps de pluie.
- ✓ **Roulepur** : Ce projet porté par l'école des Ponts et chaussées – laboratoire eau,

environnement et systèmes urbains (ENPC – LEESU) vise à trouver des solutions innovantes pour une maîtrise à la source de la contamination en micropolluants des eaux de ruissellement des voiries et des parkings urbains.

- *Le projet « GIEMU »*

Un autre projet intitulé Gestion Intégrée des Eaux en Milieu Urbain (GIEMU) et porté par le CEREMA, l'IRSTEA et l'IFSTTAR illustre également l'implication de l'AFB sur la thématique des eaux pluviales. Ce projet a pour objectif de poursuivre l'accompagnement des besoins de connaissances et de développement de méthodes et d'outils en matière de gestion des eaux pluviales urbaines, en particulier à destination des collectivités, aménageurs et services de l'État.

3.5.3.2 La solidarité inter-bassins

L'AFB apporte également son concours pour les travaux d'assainissement réalisés par les communes ou les intercommunalités des territoires d'outre-mer, au titre de la solidarité inter-bassins. Ce programme spécifique permet d'apporter des financements aux communes et aux intercommunalités des territoires d'outre-mer et de Corse pour leurs infrastructures d'assainissement. Cela couvre notamment la collecte et le traitement des eaux usées par temps de pluie, sur des périmètres d'interventions comparables à ce qui a été décrit plus haut pour les agences de l'eau.

Les aides au titre de la solidarité inter-bassins sont mobilisables pour mettre en œuvre le plan d'actions pour l'eau et l'assainissement dans les départements d'Outre-mer qui a été signé par les ministères en charge de l'environnement, des Outre-mer et de la santé, ainsi que l'agence française de développement et la caisse des dépôts le 30 mai 2016. En complément de la solidarité inter-bassins, le plan d'actions prévoit que 73,5 millions d'euros soient dédiés à l'eau potable et l'assainissement dans le cadre des contrats de plan Etat-Région sur la période 2014-2020.

3.5.4 Agence française pour le développement (AFD)

L'agence française pour le développement est un établissement bancaire qui apporte des prêts, éventuellement bonifiés, aux collectivités d'outre mer pour les aider à financer leurs programmes d'investissement, notamment dans le domaine de l'assainissement.

Après analyse technique et financière (rétrospective et prospective des budgets des collectivités) permettant de vérifier le recevabilité de la demande de la collectivité, ces prêts long terme portent sur la part de financement des opérations hors subventions.

Ainsi, sur la période 2014-2018, l'AFD prévoyait d'engager à l'outre mer 50 millions d'euros par an ciblés sur l'assainissement avec pour objectif d'assurer la préservation du milieu marin et de la biodiversité.

Dans le cadre du plan d'actions pour les services d'eau et d'assainissement à l'outre mer signé en 2016 par les ministères en charge de l'environnement, des outre-mer, de la santé, l'AFD s'est engagée à mettre à disposition des collectivités, dans le cadre de l'exécution de contrats de progrès portés par ces dernières, ces outils de financement.

3.5.5 Caisse des dépôts et consignations

La caisse de dépôts et consignations met depuis plusieurs années à disposition des collectivités une enveloppe de prêts destinée à financer des projets de long terme. D'un montant d'environ 20Md€, cette enveloppe peut notamment être mobilisée pour des projets visant à améliorer la collecte et le traitement des eaux usées (notamment par temps de pluie) et à prévenir les inondations. Ces prêts peuvent être alloués pour des projets de tout montant et à des collectivités de toute taille, en métropole et à l'outre mer.

3.6. Financements des départements et des régions

Dans la mesure où les missions de maîtrise des eaux pluviales et du ruissellement, à l'exception de la gestion des eaux pluviales urbaines, sont partagées entre les différents échelons de collectivités (cf. partie 2.3 du présent rapport), la participation des régions et des départements au financement des opérations qui s'y rattachent est possible.

Les départements peuvent également intervenir au titre des dispositions de l'article L. 1111-10 du CGCT selon lesquelles : « Le département peut contribuer au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, à leur demande ».

Cette possibilité permet ainsi de fonder un appui financier des départements aux communes et à leurs groupements menant des actions dans le domaine de la maîtrise des eaux pluviales et du ruissellement.

Les collectivités d'outre-mer peuvent également disposer de l'appui des offices de l'eau, établissements publics locaux à caractère administratif, rattachés au Département et créés par la loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer. Ceux-ci sont chargés de faciliter les diverses actions d'intérêt commun dans le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. A ce titre, ils peuvent sur proposition du comité de l'eau et de la biodiversité, programmer et financer des actions et travaux dans le domaine de l'eau. Parmi les actions susceptibles de bénéficier d'aides financières de leur part, on peut citer : études de programmation ou prospectives relatives aux eaux usées et eaux pluviales, les travaux destinés à améliorer la collecte et le traitement des eaux usées notamment en réduisant les rejets directs d'eaux usées par temps de pluie dans le milieu naturel, les équipements nécessaires à la surveillance de ces installations et de ces rejets.

Les modalités d'intervention des offices de l'eau sont définies dans des programmes pluriannuels approuvés par le Comité de bassin du territoire et adoptés par le conseil d'administration de l'office.

Pour remplir les missions qui leurs sont confiées, les offices de l'eau peuvent percevoir des redevances, notamment pour pollution et pour modernisation des réseaux de collecte.

Par ailleurs, s'agissant des régions, les dispositions de la loi n°2017-1838 du 30 décembre 2017 ont introduit un II. à l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales, permettant désormais aux régions de contribuer au financement des projets concourant à la mise en œuvre des missions constitutives de la GEMAPI et dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par un EPCI à fiscalité propre ou un syndicat mixte fermé. Ainsi, les régions disposent d'un fondement juridique leur permettant de financer des actions dans le domaine de la maîtrise des eaux pluviales et du ruissellement, dès lors que ces dernières sont susceptibles de concourir à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations.

PARTIE 2 : Vers une clarification de la gouvernance pour la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement

Pour étudier l'opportunité d'une clarification du cadre réglementaire et des outils d'intervention afférents à la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement, le ministre en charge de l'environnement a confié au Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD), par lettre signée le 23 janvier 2015, une mission d'expertise sur la politique de gestion des eaux pluviales en France, pour une durée initiale d'un an.

Cette mission a donné lieu à un rapport, intitulé « **Gestion des eaux pluviales : dix ans pour relever le défi** » (rapport n°010159-01). Ce document, annexé au présent rapport, n'engage pas la responsabilité du gouvernement.

Dans son rapport, le CGEDD estime que le cadre juridique actuel est peu explicite et peu adapté pour répondre aux défis soulevés par la gestion des eaux pluviales et à la diversité des cas rencontrés sur les territoires. Il propose des évolutions législatives et réglementaires qui seraient précédées par des phases d'expérimentation volontaire.

Les recommandations du CGEDD apportent de nombreux éléments pour alimenter la réflexion sur la gouvernance pour la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement et peuvent d'ores et déjà aider les collectivités dans leur stratégie d'organisation.

La première composante de la réforme proposée par le CGEDD est de moderniser l'exercice de la police des eaux, sur la base d'expérimentations locales, pour une relation plus efficace entre l'État et les collectivités locales. Il s'agirait de globaliser les autorisations de rejets délivrées par l'État à certaines collectivités (autorisation globale de rejet), et de leur confier la délivrance des autorisations et le contrôle des rejets dans le milieu naturel à des tiers sur la base d'un schéma directeur validé par le préfet. L'action de l'État serait ainsi recentrée sur l'obtention de résultats globaux de réduction des flux de pollutions et d'amélioration de la résilience aux risques. Les collectivités disposeraient alors de l'ensemble des leviers dont elles ont besoin pour agir en ce sens. Ce dispositif serait réversible en cas d'observation des conditions prescrites.

La deuxième composante de cette réforme proposée par le CGEDD consiste à mieux définir les politiques concernant les eaux pluviales et le ruissellement, à mieux les articuler entre elles et à en améliorer les mécanismes de financement. Le CGEDD propose et compare quatre scénarios d'articulation et de mise en cohérence de la mission de maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement avec les compétences assainissement et GEMAPI.

Les débats parlementaires en cours, dans le cadre de l'examen de la proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes, ont mis en évidence la nécessité de clarifier par la loi la question de l'exercice des missions relatives au service public de gestion des eaux pluviales urbaines par les EPCI à fiscalité propre.

Le texte de la proposition de loi, tel qu'adopté en première lecture à l'Assemblée nationale intègre dans son article 2 l'assainissement des eaux pluviales et des eaux de ruissellement des zones urbaines au sens de l'article L. 2226-1 du CGCT à la compétence « assainissement » exercée par les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles.

Cette modification législative vient ainsi confirmer la jurisprudence du Conseil d'Etat (CE, 4 décembre 2013, communauté urbaine Marseille Provence Métropole, n° 349614).

La suite des débats parlementaires permettra de confirmer ou non l'opportunité de cette écriture.

Quelle que soit l'issue des débats, la diversité des moyens techniques pouvant être mobilisés pour assurer une gestion efficace des eaux pluviales et de ruissellement, ainsi que les liens entretenus avec la compétence « assainissement », d'une part, et la compétence GEMAPI, d'autre part, mettent en évidence la nécessité de concilier clarification juridique de la répartition des compétences exercées par les collectivités territoriales et souplesse dans leur mise en œuvre.

La mise en place d'une approche intégrée des eaux pluviales favorisant leur infiltration (concept de "ville éponge") et le recours à des solutions par la nature apparaît plus que jamais incontournable pour contribuer à répondre, dans un contexte de changement climatique, aux enjeux rappelés dans la première partie de ce rapport : prévenir les inondations, réduire et prévenir la pollution des milieux aquatiques, protéger la ressource en eau et préserver et restaurer la biodiversité.

Celle-ci peut être mise en œuvre à la parcelle par les particuliers ou mutualisée sur l'espace public. L'installation d'importants linéaires de canalisations et de bassins coûteux (jusqu'à 1 000 € du m³ stocké) sera évitée et remplacée par des espaces publics assurant eux-mêmes la fonction de stockage (parcs urbains, voiries, espaces récréatifs...).

Assez souvent, les collectivités réduisent les coûts d'entretien de ces techniques alternatives et optimisent l'espace foncier nécessaire à la rétention de l'eau en aménageant l'espace urbain avec des noues et des espaces verts creux qui sont alors une plus-value paysagère pour les habitants.

Afin de réduire les volumes et les débits rejetés au réseau et au milieu naturel, plusieurs démarches sont possibles :

- limiter l'imperméabilisation des sols avec des revêtements poreux ou des parkings non revêtus ;
- favoriser l'infiltration avec la mise en place de puits d'infiltration chez les particuliers ;
- favoriser la réutilisation des eaux de pluie conformément à la réglementation en vigueur ;
- mettre en place des ouvrages de stockage / régulation avec un rejet à débit limité au réseau, lorsque l'infiltration n'est pas suffisante ou contrainte ;
- favoriser l'évaporation en végétalisant les toitures. Outre son impact sur la diminution des volumes rejetés au réseau, l'évaporation contribue à abaisser la température dans les centres urbains l'été.

Intégrer la gestion des eaux pluviales dans l'aménagement urbain implique de renforcer l'interaction entre les différents services techniques de la collectivité et de développer de nouvelles approches plus « transversales ». Un travail est nécessaire pour renforcer l'intégration de la gestion des eaux pluviales par les différents services concernés : cadre de vie, aménagement et habitat, développement économique, assainissement, voirie et espaces verts...

ANNEXE

RAPPORT DU CONSEIL GENERAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

"GESTION DES EAUX PLUVIALES : 10 ANS POUR RELEVER LE DEFI"

TOME 1 : SYNTHESE DU DIAGNOSTIC ET PROPOSITIONS

TOME 2 : DIAGNOSTIC DETAILLE