

PHILIPPE MARC,
avocat associé au
barreau
de Toulouse

CHLOÉ JAILLARD,
directrice associée
de Calia conseil

NICOLAS AUGEREAU,
directeur de projets
au sein de Tilia

Intersection

La gestion des eaux pluviales urbaines se trouve à l'intersection de plusieurs compétences en lien avec le petit et le grand cycle de l'eau.

Difficultés

Les contours de la compétence de gestion des eaux pluviales urbaines posent de vraies difficultés opérationnelles, du fait des interfaces avec plusieurs compétences.

Evaluation

L'évaluation des charges transférées est une procédure obligatoire mais n'est pas pour autant l'unique modalité de financement à envisager de ce service public administratif.

ainsi aux aires urbaines. En présence de documents de planification urbaine (plan local d'urbanisme intercommunal, plan local d'urbanisme ou carte communale), les secteurs urbanisés ou à urbaniser (constructibles) sont identifiés comme territoires d'exercice de la compétence. En l'absence de tels documents, le périmètre d'intervention est soumis à l'appréciation souveraine de l'autorité locale, sous le contrôle du juge, qui déterminera les secteurs à enjeu urbain.

Sur le plan technique, cette compétence reste éminemment définie par les infrastructures d'assainissement selon l'article R.2226-1 du code général des collectivités territoriales. Mais pas seulement : au cas par cas, un cours d'eau peut être considéré comme participant à la collecte des eaux pluviales et relever alors de la compétence.

Au regard de la nature transversale de la gestion des eaux pluviales urbaines, à l'interface avec différentes politiques publiques, certains auteurs proposent une évolution législative : plutôt que de renforcer la nature de compétence attachée à la gestion des eaux pluviales urbaines, il s'agirait de lui donner un statut de mission partagée entre plusieurs compétences impliquées, non seulement dans la gestion d'infrastructures, mais aussi dans celle de l'espace public et de l'aménagement du territoire.

LIENS AVEC LES AUTRES COMPÉTENCES

Si la loi « Ferrand » consacre le rattachement automatique de la compétence « gestion des eaux pluviales urbaines » à la compétence « assainissement » pour les métropoles et les communautés urbaines, en revanche, elle maintient l'existence d'une compétence distincte de l'assainissement pour les communautés de communes et d'agglomération.

La compétence de gestion des eaux pluviales urbaines est obligatoire pour les communautés d'agglomération au 1^{er} janvier 2020. Pour les communautés de communes, il s'agit d'une compétence qui demeure facultative, sans date butoir de transfert comme cela sera le cas pour l'eau et l'assainissement en 2026.

Intercommunalité

Le transfert de la compétence des eaux pluviales urbaines : comment s'y préparer ?

Les évolutions législatives ont été nombreuses en matière de transfert de la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) ainsi que de transfert de l'eau potable et de l'assainissement aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. La gestion des eaux pluviales urbaines n'a pas échappé à ce débat. La loi n° 2018-702 du 3 août 2018, dite loi « Ferrand » a apporté les derniers ajustements. Ainsi, pour les communautés d'agglomération pour lesquelles la compétence sera obligatoire au 1^{er} janvier 2020, ou pour les communautés de communes qui prendraient cette compétence de manière facultative, il est désormais temps de préparer la mise en œuvre de ce transfert.

PRÉCISER LES CONTOURS JURIDIQUES DE LA COMPÉTENCE

La gestion des eaux pluviales urbaines se trouve à l'intersection de plusieurs compétences en lien avec le petit et le grand

cycle de l'eau. Cette dichotomie du cycle de l'eau, en l'absence d'une normalisation légale aboutie, laisse libre cours à l'interprétation discrétionnaire des opérateurs des territoires.

CONTENU DE LA COMPÉTENCE

Depuis la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (« Lema »), la gestion des eaux pluviales est érigée au rang de compétence et transcrite à l'article L.2226-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : « La gestion des eaux pluviales urbaines [correspond] à la collecte, au transport, au stockage et au traitement des eaux pluviales des aires urbaines, [...] » L'intitulé de la compétence « gestion des eaux pluviales » a été reformulé en 2010 avec le qualificatif d'urbain.

Sur le plan géographique, cette compétence renvoie

À NOTER

La loi « Ferrand » maintient l'existence d'une compétence distincte de l'assainissement pour les communautés de communes et d'agglomération.

CLARIFIER LES MODALITÉS DE GESTION

Du fait des interfaces de la gestion des eaux pluviales urbaines avec d'autres politiques publiques, relevant d'acteurs autres que l'EPCI à fiscalité propre compétent, et notamment les communes, il est fondamental de clarifier la répartition des rôles, en proposant des solutions opérationnelles.

Le «règlement: qui fait quoi?» permet d'anticiper les interfaces opérationnelles, et de préciser les rôles respectifs, en particulier entre l'EPCI à fiscalité propre nouvellement compétent en matière de gestion des eaux pluviales urbaines et les communes compétentes sur d'autres politiques publiques en interaction avec celle-ci.

GÉRER L'INTERFACE AVEC L'ASSAINISSEMENT COLLECTIF

C'est une interface à laquelle on pense naturellement, surtout quand les réseaux de collecte sont unitaires. La répartition entre la gestion des eaux pluviales urbaines et l'assainissement collectif dans le cadre de cette interface peut se fonder sur certains critères techniques. Le sable, par exemple, qu'il soit retenu au niveau des avaloirs quand ils sont dotés d'un réservoir ou transmis directement au réseau provient majoritairement des eaux pluviales. Certains ouvrages, tels que les déversoirs ou bassins d'orage, sont nécessaires du fait de la collecte des eaux pluviales.

GÉRER L'INTERFACE AVEC LA GEMAPI

En lien avec l'assainissement, les eaux pluviales ont un impact direct sur la qualité des milieux. Maîtriser les rejets des réseaux unitaires est un impératif déjà au moins partiellement traité par la loi et suivi de près par les agences et polices de l'eau. On pense moins naturellement à l'impact des parkings, aux ouvrages de traitement de type déboueurs-déshuileurs dont l'entretien est souvent «oublié». Pourtant, même si l'irisation ponctuelle liée à une petite nappe d'hydrocarbures en provenance du parking voisin n'impactera pas directement le drapeau bleu d'une zone de baignade, elle instillera le doute pour le touriste venu profiter de la plage parce qu'elle a le désavantage d'être visible.

RÉFÉRENCES

- Article L.2226-1 du code général des collectivités territoriales.
- Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.
- Article 1609 nonies C du code général des impôts.
- Décret n° 2011-815 du 6 juillet 2011 relatif à la taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines.
- Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 (art. 20).

GÉRER L'INTERFACE AVEC LA VOIRIE ET LA PROPRIÉTÉ

Qui n'a pas été confronté au conflit entre l'équipe chargée du curage et celle de la voirie, la première reprochant à la seconde de pousser volontairement dans ses avaloirs les feuilles tombées à l'automne, et inversement, la seconde réclamant des interventions d'urgence sur des avaloirs soi-disant bouchés alors que seule la grille est encombrée?

En plus de l'explicitation des responsabilités respectives, et la pédagogie associée, des interventions conjointes de nettoyage de la voirie et des avaloirs peuvent être utiles pour que l'équipe chargée des eaux pluviales urbaines ne soit mobilisée qu'en cas de véritable urgence.

GÉRER L'INTERFACE AVEC LES ESPACES VERTS

De nouveaux types d'espaces verts ont fleuri à travers les villes: bassins d'orage pluviaux, noues paysagères. Du point de vue de la gestion des eaux pluviales, seul un fauchage automnal annuel est nécessaire. En fonction de leur localisation géographique, ces espaces laissés à l'état sauvage pendant le printemps et l'été sont plus ou moins bien acceptés par les riverains et les passants pour lesquels la fonction d'agrément n'est pas négligeable.

GÉRER L'INTERFACE AVEC L'URBANISME

A l'heure où l'eau dans la ville est identifiée comme facteur de bien-être, la place de ces eaux pluviales urbaines dont la présence est intermittente est à retrouver. Mettre

fin au busage des fossés devrait être le socle de gestion partagé par tous. Pousser plus loin, en les réouvrant pour voir réapparaître ces flux intermittents, promouvoir à nouveau l'entretien assuré par les riverains permettrait à chacun de mieux prendre le pouls de la ville, de l'espace qu'il habite. Ces politiques ne pourront être mises en œuvre de manière pérenne que par une action conjointe des services chargés de l'urbanisme et des eaux pluviales urbaines. C'est ainsi le sujet de la maîtrise des flux qui est posé. S'il a été théoriquement réglé par les zonages, ce traitement n'a souvent été qu'administratif. L'animation par l'EPCI à fiscalité propre chargé des eaux pluviales urbaines est de nature à consolider durablement une telle politique. C'est un travail certes lourd, mais dont le bénéfice est certain, surtout dans la perspective d'une intensification des épisodes pluvieux.

ORGANISER DES CONVENTIONS DE GESTION TRANSITOIRE

Le point de départ indispensable est de connaître le patrimoine à gérer dans sa diversité et son exhaustivité. Cet inventaire socle va permettre d'évaluer, à court terme, les charges réelles d'entretien qui vont incomber à l'EPCI à fiscalité propre nouvellement compétent. Bien souvent, le patrimoine n'a pas été géré ou entretenu, et peu de points noirs récurrents sont remontés. Ainsi, préparer le transfert consiste essentiellement à entamer la réalisation d'un inventaire aussi précis que possible, qui pourra être complété au fil de l'eau, et à fixer très tôt les règles de gestion aux interfaces entre les différents services. On aura sans doute intérêt à partager les risques immédiats, trouver des solutions palliatives à moindre coût en attendant d'avoir fixé la stratégie à plus long terme. A cet égard, une solution pratique peut consister à instaurer des conventions de gestion transitoire pour organiser une montée en puissance progressive de la gestion à l'échelle communautaire.

La convention de gestion transitoire permet à un EPCI à fiscalité propre de confier, pour une période transitoire, la gestion d'un service à une commune membre parce que l'EPCI à fiscalité propre ne serait pas nécessairement en capacité d'assurer l'exercice effectif de la compétence dès le

●○○ transfert. Il faut préciser dans une telle convention: son objet, son périmètre et sa durée; les modalités d'organisation, les responsabilités respectivement assumées; les modalités financières, comptables et budgétaires; les modalités de suivi et de règlement des litiges éventuels.

PRÉVOIR LES FINANCEMENTS CORRESPONDANTS

Contrairement à la compétence Gemapi pour laquelle une taxe spécifique – facultative, affectée et plafonnée – a été instaurée à la création de la compétence, la gestion des eaux pluviales urbaines ne dispose pas d'un équivalent. Ou n'en dispose plus pour être tout à fait exacts. Il est utile de rappeler ici qu'une taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines avait été créée en 2011 avant d'être rapidement supprimée en 2014, en raison de son faible rendement.

L'OPTION DU BUDGET PRINCIPAL

À la différence du service public industriel et commercial de l'assainissement financé par les redevances des usagers, la gestion des eaux pluviales urbaines est un service public administratif, dont le financement est à supporter par le budget principal. L'existence de réseaux unitaires – collectant à la fois des eaux usées et des eaux pluviales – interroge quant à l'application de ce cadre budgétaire.

Si une imputation des charges au budget annexe de l'assainissement est possible, la quote-part rattachable aux eaux pluviales doit être compensée par un reversement du budget général au budget annexe de l'assainissement collectif. Afin d'évaluer cette quote-part, l'on se réfère à une circulaire de 1978 qui indique des fourchettes de participation pour les charges de fonctionnement du réseau d'une part, et pour les amortissements techniques et les intérêts des emprunts d'autre part – tout en ayant pris soin d'indiquer au préalable qu'«il est impossible de proposer des normes nationales de répartition des charges alors qu'interviennent des facteurs techniques, topographiques ou climatiques purement locaux».

Bien que l'évaluation d'une telle contribution a souvent été une gageure tant il était pratique de faire porter ce qui relevait de l'impôt par le prix de l'assainissement,

nous recommandons de développer une méthode saine, adaptée à chaque contexte, de répartition des charges, en s'appuyant, par exemple, sur l'évaluation des volumes arrivant en entrée de station d'épuration par temps sec ou par temps de pluie, et sur la part du coût de traitement liée à ces volumes, en travaillant à partir du grand livre et de l'état de l'actif du budget annexe de l'assainissement collectif, etc.

Faire cet exercice aura l'avantage de s'interroger sur l'optimisation des charges de fonctionnement et l'intérêt des investissements consacrés aux eaux pluviales urbaines.

RÉALISER L'ÉVALUATION DES CHARGES TRANSFÉRÉES

Il est obligatoire d'évaluer les charges transférées par les communes à l'EPCI à fiscalité propre: la commission locale d'évaluation des charges transférées (Clect) doit remettre dans un délai de neuf mois à compter de la date du transfert un rapport évaluant ce coût net des charges transférées. Les méthodes d'évaluation peuvent être diverses et faire l'objet des débats dans le cadre de réunions de la Clect.

Dans le cas de la gestion des eaux pluviales urbaines, les difficultés régulièrement relevées sont, d'une part, des disparités d'exercice actuel selon les communes (tant en fréquence d'entretien qu'en termes de rythme de renouvellement et d'investissement), ainsi que, d'autre part, l'existence bien souvent de moyens mutualisés entre la voirie, la propreté, les espaces verts et la gestion des eaux pluviales dans le cadre des gestions communales, rendant plus difficile l'évaluation de la part spécifiquement rattachable aux eaux pluviales urbaines. L'impact sur les attributions de compensation est ensuite à arbitrer, avec la procédure dite dérogatoire de révision libre.

LE RECOURS À LA FISCALITÉ INTERCOMMUNALE

Le recours à la fiscalité intercommunale peut être de deux types, soit en termes de consommation d'un autofinancement



À NOTER

La gestion des eaux pluviales urbaines est un service public administratif, dont le financement doit être supporté par le budget principal.

disponible (consommation d'excédents capitalisés et/ou utilisation de marges de manœuvre selon la capacité d'autofinancement dégagée par l'EPCI à fiscalité propre), soit en termes de hausse des impôts. Un scénario parfois envisagé est une neutralisation par la baisse des attributions de compensation des charges correspondant au

niveau de service actuel, combinée à un recours à la fiscalité intercommunale pour financer les complémentaires nécessaires pour atteindre le niveau de service cible.

PENSER AUX FONDS DE CONCOURS

Le fonds de concours peut être un outil utile, soit dans une logique de «rattrapage» de l'investissement d'une commune spécifique par rapport à d'autres communes «bonnes élèves» par exemple, soit dans une optique incitative pour limiter tendanciellement la création par les communes compétentes en matière d'urbanisme de nouveaux ouvrages conduisant à augmenter les charges d'entretien à supporter à l'échelle communautaire par la suite.▣