



HAL
open science

Une stratégie départementale en Seine-Saint-Denis pour valoriser la place de l'eau dans la ville. Du diagnostic à l'action politique.

Gaële Rouillé-Kielo, Julien Paupardin, Ronan Quillien, Gaëlle Olsen,
Jean-Baptiste Narcy, Stéphane G. Roux, Thierry Maytraud

► To cite this version:

Gaële Rouillé-Kielo, Julien Paupardin, Ronan Quillien, Gaëlle Olsen, Jean-Baptiste Narcy, et al.. Une stratégie départementale en Seine-Saint-Denis pour valoriser la place de l'eau dans la ville. Du diagnostic à l'action politique.. Novatech 2023, Jul 2023, Lyon, France. hal-04166203

HAL Id: hal-04166203

<https://hal.science/hal-04166203>

Submitted on 19 Jul 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Une stratégie départementale en Seine-Saint-Denis pour valoriser la place de l'eau dans la ville. Du diagnostic à l'action politique.

A Department's strategy in Seine-Saint-Denis to give more value to water in the city. From diagnosis to political action.

Gaële Rouillé-Kielo¹, Julien Paupardin¹, Ronan Quillien¹, Gaëlle Olsen², Jean-Baptiste Narcy³, Stéphane Roux⁴ et Thierry Maytraud

¹DEA, Conseil départemental de la Seine-Saint-Denis, eadanslaville@seinesaintdenis.fr; ²ATM, gaelle.olsen@agence-atm.com; ³AsCA, jean-baptiste.narcy@asca-net.com; ⁴ENJEA Avocats, stephane-roux@enjea-avocats.com.

RÉSUMÉ

Le Bureau de l'Eau dans la Ville (**BEV**) est rattaché à la Direction de l'Eau et de l'Assainissement (**DEA**) du Département de la Seine-Saint-Denis. La communication propose un retour d'expérience sur la démarche de dialogue conduite entre une expertise externe, interdisciplinaire (menée par deux bureaux d'études et un juriste), et une expertise interne (celle développée au BEV). Elle avait pour objectif initial de réactualiser et d'évaluer l'efficacité en matière de gestion intégrée des eaux pluviales du zonage pluvial départemental établi en 2014. L'autre ambition portée par le Département était celle d'une refondation stratégique de son positionnement institutionnel et de ses actions. Grâce aux réflexions développées dans le cadre de l'étude, une stratégie d'actions très précise dans son contenu politique et opérationnel s'est dessinée. Elle vise à donner une nouvelle place à l'eau, plus centrale et valorisée, dans les projets d'aménagement et sur le territoire départemental de façon globale. La communication revient sur la méthodologie déployée, qui mobilise notamment des techniques d'enquête (entretiens ; ateliers collaboratifs) et des concepts des sciences sociales pour dresser un état des lieux de la perception du rôle et des fonctions du zonage pluvial au sein du Département et chez les acteurs partenaires sur le territoire (publics ou privés). Elle présente ensuite les résultats de l'analyse pointant la nécessaire bascule de la considération de la pluie comme contrainte technique à celle d'opportunité politique pour le territoire. La communication expose enfin le travail réalisé pour passer de la théorie à la pratique et définir des outils opérationnels venant concrétiser l'ambition de réaffirmer l'identité de la Seine-Saint-Denis comme « territoire d'eau ».

ABSTRACT

The Office of Urban Water (Bureau de l'Eau dans la Ville - BEV) is a unit of the Directorate for water and sanitation (Direction de l'Eau et de l'Assainissement - DEA) within the department of Seine-Saint-Denis. The paper discusses the outcome of the dialogue process conducted between an external, interdisciplinary expert team (led by two consulting firms and a legal expert) and an internal expert team (represented by the BEV). Its initial objective was to update and evaluate the efficiency of the Department's rainwater zoning established in 2014 in the achievement of integrated rainwater management. The Department's other core aspiration was to strategically recast its institutional positioning and actions. The reflections arising from the study led to the development of a master plan with precise political and operational content. It aims to give a new, more prominent and valuable status to water in planning projects and in the department's area as a whole. The paper examines the methodology applied, which relies on data collection techniques (interviews; participatory workshops) and concepts of social sciences to assess the perception of the role and functions of rainwater zoning within the department and among its ((public and private) partners on the territory. It then presents the results of the analysis, highlighting the necessary shift from considering rainwater as a technical constraint to seeing it as a political opportunity for the territory. Finally, the article outlines the work carried out to move from theory to practice and to define operational tools aimed at turning Seine-Saint-Denis into a "territory of water".

MOTS CLÉS

Action publique, aménagement, eaux pluviales, stratégie, interdisciplinarité

- 1 CONTEXTE : A LA RECHERCHE D'UN ZONAGE PLUVIAL PLUS TRANSFORMATEUR DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Le Département, à travers la Direction de l'Eau et de l'Assainissement, a un rôle de gestionnaire de réseaux d'assainissement, qui s'accompagne de la recherche de diminution du volume de rejets au milieu pour limiter les pollutions. Elle œuvre également pour diminuer le risque inondation (risque auquel la Seine-Saint-Denis est particulièrement exposée du fait de sa topographie plane et du faible nombre d'exutoires) en construisant des bassins de stockage. Pour atteindre ces deux objectifs (lutte contre les pollutions et inondations), la gestion à la source des eaux pluviales a été identifiée de longue date comme un levier clé par la DEA. Elle cherche à la favoriser en accompagnant les projets urbains pour qu'ils intègrent cette dimension.

Parmi les méthodes déployées par la DEA pour favoriser la maîtrise du ruissellement à la source, le zonage pluvial, introduit en 2014 par le Département en annexe de son règlement du service d'assainissement, constitue un outil réglementaire clé. Celui-ci s'appuie sur des cartes précisant, par secteur, les débits de rejet autorisés ou les potentiels d'infiltration dans les sols. Il indique ainsi aux services instructeurs des permis de construire et aux constructeurs, les règles qui s'imposent et les recommandations en matière d'aménagement, afin de garantir une bonne maîtrise des eaux de ruissellement.

L'étude visait deux objectifs : le premier, technique, était d'évaluer l'efficacité du zonage pluvial et d'interroger la nécessité de son actualisation. Cette ambition naissait d'un constat au sein du BEV, celui du caractère parfois improductif du zonage pluvial, utilisé comme argument par certains "aménageurs"¹ pour minimiser leurs ambitions en matière de diminution des volumes de rejet dans les zones où l'infiltration s'avère complexe du fait du substrat géologique ou d'autres contraintes. Le manque de portée de cet outil apparaissait d'autant plus insatisfaisant au regard de l'intérêt croissant porté à la valorisation des eaux pluviales d'un point de vue institutionnel (soutiens de l'Agence, de la DRIEAT) et sociétal. Cet état des lieux du zonage pluvial recouvrait un autre objectif, celui d'évaluer le rôle du Département dans un contexte de **changement institutionnel** marqué par la récente prise en main de la compétence assainissement par les Établissements Publics Territoriaux² ("Territoires"), amenés à développer leur propre zonage pluvial.

Dans ce contexte, l'étude visait à répondre aux questions suivantes : Comment le rôle de la DEA en matière de gestion à la source des eaux pluviales est-il perçu par ses partenaires internes (autres directions départementales) et externes, investis dans des opérations d'aménagement ? Vers quelles évolutions la DEA doit-elle tendre pour rendre plus efficace son action sur le territoire départemental ? Quels sont les outils pertinents pour instrumenter son action publique ?

- 2 METHODOLOGIE : FAIRE PARLER LES ACTEURS DU TERRITOIRE POUR EVALUER L'ACTION DE LA DEA DANS LE DOMAINE DU PLUVIAL

Pour répondre à ces questions, une étude a été élaborée et réalisée par une **équipe pluridisciplinaire** : l'Agence Thierry Maytraud (ATM) mandataire, qui combine des compétences en urbanisme aménagement paysage et en hydrologie, le bureau d'études ASca (Stratégies pour l'environnement), spécialisé dans l'analyse stratégique pour l'appui aux politiques publiques dans le domaine de l'environnement, et un juriste, spécialiste du droit de l'urbanisme et de l'aménagement (Stéphane Roux). L'étude proposée s'est organisée en deux étapes, une première de diagnostic et une seconde, de prospective. La **démarche méthodologique** s'est voulue **itérative**, évoluant en fonction des opportunités et des contraintes d'organisation dans un contexte de crise sanitaire. Elle avait également une visée **transversale** en intégrant des acteurs des "mondes" de l'eau et de l'aménagement - dans une volonté de dépasser une organisation du travail en silos (frein à la gestion intégrée).

- 2.1. La phase de diagnostic

La première phase, celle du **diagnostic**, a fait appel à des **recherches bibliographiques** (notamment dans le domaine juridique) et à des **techniques d'enquête des sciences sociales**, avec la conduite

¹ Sont désignés ici comme « aménageurs », tous les acteurs, publics ou privés, investis dans des opérations d'aménagement.

² A la suite de l'adoption de la loi Maptam (N°2014-58) de 2014, des Établissements Publics Territoriaux ont été créés en Ile-de-France.

d'entretiens approfondis et l'organisation d'ateliers avec les acteurs clés (agents de la DEA et externes) pour apprécier la perception du rôle du BEV et du zonage pluvial et évaluer la portée et l'efficacité de cet outil. La conduite des entretiens par des mandataires extérieurs (ATM et AScA) a permis de recueillir une parole libre sur le BEV et son action³. L'organisation des ateliers s'est inscrite dans un effort de concertation et de collaboration avec les partenaires, afin de s'assurer que le diagnostic dressé croise les perspectives et soit partagé.

- 2.2. La phase d'élaboration des scénarios et d'outils

La seconde phase de l'étude visait à formaliser **différentes stratégies envisageables** pour faire évoluer l'action départementale en matière de gestion à la source des eaux pluviales. Pour ce faire, des **ateliers participatifs** ont été réalisés en interne (au sein de la DEA) afin de discuter trois scénarios élaborés à partir des enseignements du diagnostic : un scénario dit "réglementaire" et deux scénarios dits "politiques". La composition de ces ateliers a été ciblée, en anticipant les apports fournis par les participants selon leur parcours et la thématique des scénarios (ex. parcours favorisant un regard transversal ; personnes ayant développé une connaissance solide des enjeux politiques ou bien des procédures réglementaires).

- 3 RESULTATS : DE LA THEORIE A LA PRATIQUE

- 3.1 Faire sortir le pluvial de la seule contrainte technique et réglementaire en lui conférant une « grandeur » politique

- 3.1.1. Deux logiques d'action en concurrence à la DEA : Tenir la contrainte vs. Inspirer une nouvelle vision de l'aménagement

A travers le zonage pluvial, la DEA a porté une logique de prescription en matière de respect du débit d'eau pluviale rejetée au réseau et d'infiltration, assortie à la proposition de solutions techniques adéquates. La gestion des eaux pluviales reste néanmoins une affaire de spécialistes, déléguée aux hydrauliciens, dont la mise en œuvre n'entraîne pas l'implication réelle du monde de l'aménagement. Par ailleurs, l'étude juridique a confirmé que les contraintes réglementaires traduisant la doctrine de la DEA avaient une portée parfois limitée.

Une seconde logique portée par la DEA via une activité de conseil vise à faire de l'eau pluviale un atout pour l'aménagement, qui puisse enrichir les projets dans toutes leurs composantes et non seulement sous l'angle de l'hydrologie urbaine. Si cette stratégie est largement appréciée par les partenaires institutionnels de la DEA, elle est néanmoins parfois mal identifiée, voire ignorée par certains aménageurs, pourtant cœur de cible de l'action portée.

- 3.1.2. Donner de la « grandeur » à la pluie

L'analyse de cette situation a été approfondie en explorant l'hypothèse d'une appréhension différenciée de ce que signifiait la "prise en compte" de l'enjeu de la gestion à la source des eaux pluviales dans les projets d'aménagement selon les acteurs. Pour ce faire, le concept de « **régimes d'engagement** », élaboré par le sociologue Laurent Thévenot (2006), a été convoqué. Ce concept tend à décrire la manière dont les acteurs se coordonnent pour s'engager dans une action commune et produire du sens commun. L'engagement dans la situation diffère notamment selon qu'il s'inscrit dans un régime dit "public", où l'enjeu est le bien-fondé de ce que l'on fait en référence à des principes moraux (est-ce bon ou juste ?), ou bien dans un régime dit de « **l'action en plan** », qui vise au bon déroulement et à l'aboutissement des projets (est-ce qu'on va y arriver ?). C'est ce dernier régime qui caractérise la logique d'actions des **aménageurs**, dont la volonté première est de ne pas perdre de temps (ou d'argent) dans l'exécution des projets. Dans cette perspective, la question du pluvial, souvent abordée tardivement dans la conception des projets, est identifiée comme un élément de contrainte. Historiquement, la DEA a accompagné cette logique d'action des aménageurs en proposant des solutions à la prise en compte du pluvial comme contrainte. Néanmoins, la considération du pluvial comme principe souverain à un aménagement urbain de qualité est également au cœur de l'action portée par la DEA, qui inscrit donc son action sur la question dans le **régime « public »**. Tout l'enjeu pour l'institution est donc de faire changer de statut les eaux pluviales - leur conférer une "grandeur" - pour que leur prise en compte dans les projets soit non plus vue uniquement comme une contrainte à

³ Les verbatims complets des entretiens n'ont pas été transmis au Département et les données d'entretiens citées dans les restitutions ont été anonymisées.

intégrer dans la programmation technico-financière mais comme une source d'inspiration pour construire un « meilleur » projet urbain.

- 3.2 Un nécessaire tournant stratégique pour le Département

- 3.2.1 Un nouveau positionnement institutionnel favorable à la définition d'une stratégie politique forte, dédiée à la reconquête de l'eau visible en ville

Dans la nouvelle gouvernance des eaux pluviales, le Département occupe une position stratégique pour porter à l'échelle adéquate (celle du département) une politique ambitieuse de valorisation du pluvial dans l'aménagement. C'est à travers le zonage pluvial que la politique départementale s'exprime principalement. Au titre de sa **compétence subsidiaire**, le Département apporte un zonage qui conforte et/ou complète les zonages pluviaux existants des Territoires dont ceux intégrés aux dispositions réglementaires d'un Plan Locaux d'Urbanisme Intercommunal (PLUi). C'est aussi largement au travers elle que **la DEA** est reconnue et appréciée par les Territoires en qualité de « **grand frère** », à travers son expertise technique, sa capacité de conseil et d'appui dans le cadre des demandes d'urbanisme et auprès des acteurs locaux pour porter la contrainte. Ainsi, la logique historique portée par le Département ne saurait totalement disparaître⁴, mais le Département peut davantage se concentrer sur sa seconde logique d'actions (cf. 3.1.1). Il devient animateur sur la question du pluvial sur le territoire départemental, mettant en réseau et fédérant l'ensemble des acteurs du territoire concernés (pas uniquement les professionnels de l'aménagement, mais aussi les élu.es et les habitant.es). La pluie peut alors être présentée comme une opportunité pour l'atteinte d'objectifs généraux de transition écologique et de résilience du territoire (maintien ou renforcement de la biodiversité, lutte contre la chaleur urbaine...). Le pluvial devient ainsi un objet transversal des politiques publiques portées par le Département.

- 3.2.2. Une stratégie prenant forme au travers de deux documents distincts : un Manifeste pour porter de nouvelles ambitions sur le territoire et un plan d'actions pluriannuel

Cette stratégie consiste à promouvoir l'eau de pluie, en tant qu'objet d'aménagement à part entière, dont les aménageurs peuvent se saisir directement pour participer à la définition des projets, les rendre plus ambitieux et les doter ainsi de plus de « grandeur ». Il s'agit de constituer une politique départementale spécialement dédiée en plaçant l'eau de pluie au cœur de l'aménagement urbain. En d'autres termes, la valorisation de la pluie, ré-intégrée au cycle de l'eau et mise en avant comme élément d'identité du territoire, devient ici une finalité politique traduite dans un « Manifeste ». Quatre grandes orientations politiques y ont été développées :

- Faire de l'eau un point d'entrée pour proposer aux habitant.e.s une **ville** singulière
- Donner de la **grandeur à la pluie** : un parti pris structurant
- Faire de la pluie, de la nappe et des cours d'eau, des leviers puissants pour la **transition écologique**
- Faire reconnaître **la présence de l'eau comme une chance à saisir** pour le tissu économique, social et culturel du département.

Cette stratégie s'adresse directement aux aménageurs, aux directions départementales porteuses de projets et par sa posture politique affirmée, aux usagers et habitant.es.

Ces orientations sont traduites en un plan d'actions pour accompagner la planification (échelle de la stratégie territoriale) et se situer en interaction avec les demandes sociales et leurs évolutions (échelle de l'intervention opérationnelle). Quatre outils partenariaux et transversaux sont envisagés, afin d'accompagner la mise en œuvre de ce plan d'actions :

- Un **livret de l'eau dans la ville** pour formaliser la doctrine départementale en matière de conception, d'instruction, d'évaluation et de gestion des aménagements. Cela passe concrètement par la mise au point d'une nouvelle métrique de l'eau multicritères dépassant les seuls critères hydrauliques.
- Des **cartes** du territoire d'eau pour instrumenter la stratégie départementale par une mise à disposition de données de nature variée utiles à l'aide à la décision, à la programmation

⁴ Et ce pour trois raisons : le zonage des Territoires se repose sur celui du Département, tous les zonages intercommunaux ne sont pas au même point d'avancement ; il y a toujours nécessité de gérer les rejets vers le réseau départemental.

opérationnelle et au partage d'une culture de l'eau.

- Un **programme d'études partenarial** afin d'améliorer la connaissance en tirant parti d'une collaboration avec les directions départementales et les partenaires dont les Territoires.
- Des « **espaces** » pour une culture partagée et tendre à terme à la création d'une « Maison de l'eau ». Ils permettent l'accompagnement des acteurs publics/privés et du grand public par la création d'espaces virtuels ou physiques ou d'aménagements, vecteurs de valorisation, d'échange, de conseil et de formation.

4 CONCLUSION

L'étude conduite à la DEA pour déterminer la nécessité de réactualiser le zonage pluvial départemental a donné lieu à une remise à plat plus globale de l'efficacité de son action en matière de gestion à la source des eaux pluviales. L'approche transversale mobilisée et l'analyse approfondie des logiques d'acteurs sur la question du pluvial a permis de formaliser une stratégie d'action plus en cohérence avec le nouveau paysage institutionnel dans lequel s'inscrit le Département et sa Direction de l'Eau et de l'Assainissement et avec l'approche qu'elle entend porter - celle axée sur la « grandeur » politique et la plus-value de la pluie et plus largement de l'eau dans l'aménagement. Cette étude a permis d'imaginer un ensemble d'outils pour traduire l'ambition de donner corps à la Seine-Saint-Denis comme « territoire d'eau ».

BIBLIOGRAPHIE

Maytraud, T., Olsen, G., Narcy, JB., Roux, S., (2021), Actualisation du zonage pluvial et de la politique départementale de maîtrise du ruissellement de Seine-Saint-Denis, DEA 93.

Thévenot, L. (2006). L'action au pluriel. Sociologie des régimes d'engagement. La Découverte, Paris.