

Retour d'expérience du processus de consultation interservices lors de la révision du zonage pluvial de la Ville de Paris

Feedback on the interdepartmental consultation process during the modification of the rainwater management zoning of the City of Paris

Cyril DOIZELET¹, Laure FASS¹, Camille AUVRAY², Morgane NIZON², Chloé ROSSIGNOL², Jean-Baptiste NARCY³

¹ Ville de Paris – Direction de la propreté et de l'eau (DPE), Service technique de l'eau et de l'assainissement (STEA), Division des études, de l'hydrologie et de la qualité de l'eau (DEHQE), Pôle eau dans la ville – cyril.doizelet@paris.fr ; laure.fass@paris.fr ;

² ATM – camille.auvray@agence-atm.com ; morgane.nizon@agence-atm.com ; chloe.rossignol@agence-atm.com ;

³ ASca – jean-baptiste.narcy@asca-net.com

RÉSUMÉ

Dans le cadre de sa politique d'adaptation au changement climatique, la Ville de Paris est dotée depuis 2018 d'un zonage pluvial, dont elle a engagé une révision en 2023 afin de renforcer la valorisation des eaux de pluie dans les projets d'aménagement. Une démarche de diagnostic et de consultation a été menée pour impliquer les services techniques de la Ville concernés dans le processus de révision. Cette démarche visait à prendre en compte les pratiques de ces services, à favoriser l'appropriation de la nouvelle réglementation et à impulser une dynamique interservices autour de la gestion des eaux pluviales, thématique transversale à de nombreuses compétences. Bien cadrée, la consultation a été fructueuse dans le cadre de la révision réglementaire et a permis d'élargir la réflexion, notamment en mettant en évidence des questions techniques et organisationnelles. La démarche interservices est ainsi appelée à se poursuivre pour faciliter la mise en œuvre opérationnelle du zonage et concrétiser le changement de pratiques, vers une gestion des eaux pluviales plus vertueuse et mieux intégrée.

ABSTRACT

As part of its climate change adaptation policy, the City of Paris has implemented in 2018 its first rainwater management zoning. A revision of this regulatory document has been initiated in 2023, with the aim of strengthening rainwater valorization in construction and public spaces projects. In order to involve several technical services of the City of Paris in this process of revision, a diagnosis and an inter-services consultation have been conducted. The objectives of this approach were to take account of the constraints and the practices of those services, to facilitate their appropriation of the new rules, and to stimulate multidisciplinary work on rainwater management. Thanks to an appropriate framing, the consultation has contributed to the successful completion of the revision. Furthermore, it has helped to broaden the discussion to other technical and organizational issues. Therefore, this inter-services work should continue to facilitate the implementation of the new zoning and the change of practices, towards a more integrated and virtuous rainwater management.

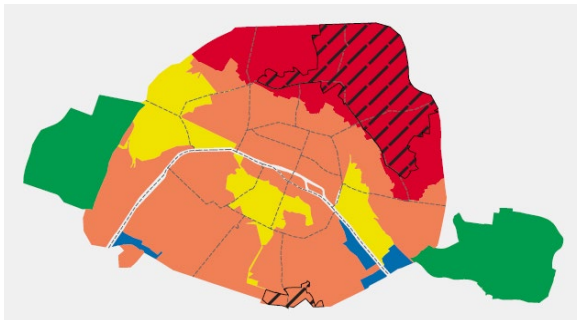
MOTS CLÉS

Accompagnement au changement, Concertation, Eaux pluviales, Négociation interservices, Réglementation

1 CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA REVISION DU ZONAGE PLUVIAL DE PARIS

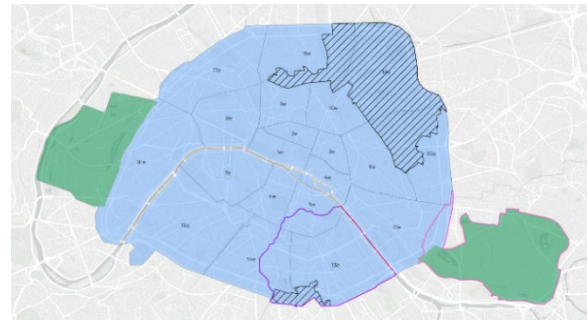
Dans le cadre de sa politique d'adaptation au changement climatique, la Ville de Paris est dotée depuis 2018 du plan ParisPluie, qui vise à valoriser localement l'eau de pluie et à réduire les rejets au réseau d'assainissement pour préserver la qualité de la Seine et la ressource en eau, réduire le risque d'inondation par débordement du réseau, favoriser la création d'îlots de fraîcheur et soutenir la biodiversité. Dans ce cadre, la Ville a mis en place en 2018 un zonage pluvial (fig. 1), qui fixe les règles de gestion des eaux pluviales (GEP) applicables à tous les projets d'aménagement et de construction, en mettant l'accent sur la gestion à la source des pluies courantes.

En 2023, une révision de ce zonage a été engagée pour le mettre en cohérence avec d'autres documents réglementaires dont certains ayant évolué (SDAGE Seine Normandie, SAGE de la Bièvre, SAGE Marne Confluence), simplifier les règles pour favoriser une meilleure prise en compte de la gestion à la source et intégrée des eaux pluviales, et ainsi renforcer le rôle du zonage dans l'adaptation du territoire. La principale évolution est l'instauration d'un unique objectif de gestion d'une pluie de 10 mm dans Paris intra-muros (fig. 2).



Zones colorées : abattement d'une lame d'eau de 4 mm / 8 mm / 12 mm / 16 mm / au cas par cas
Zone hachurée : stockage-restitution d'une pluie décennale

Figure 1. Carte du zonage pluvial adopté en 2018 (STEA)



Zone bleue : gestion à la source d'une pluie de 10 mm
Zone verte : gestion à la source d'une pluie décennale
Zone hachurée : stockage-restitution d'une pluie décennale

Figure 2. Carte du zonage pluvial révisé en 2025 (STEA)

2 UNE DEMARCHE INTERSERVICES ESSENTIELLE POUR REVISER LA REGLEMENTATION

Après l'adoption du zonage en 2018, la prise en compte de la GEP est progressivement entrée dans les pratiques des acteurs de l'aménagement et de la construction. Cependant, cette réglementation portée par le Service technique de l'eau et de l'assainissement (STEA) peut être perçue comme incompatible avec des contraintes techniques, financières ou organisationnelles d'autres services de la Ville intervenant dans la conception, la réalisation et l'exploitation d'aménagements publics. La gestion à la source des eaux pluviales soulève également des réticences qui doivent être traitées collectivement pour faciliter le changement de pratiques.

Dans ce cadre, le STEA a organisé une démarche de consultation des services de la Ville concernés, dans une logique de co-construction de la révision du zonage pluvial. Cette démarche visait notamment à :

- prendre en compte les pratiques, processus et craintes de ces services dans le projet de révision ;
- favoriser la compréhension des enjeux et l'appropriation de la nouvelle réglementation ;
- saisir l'occasion de la révision pour impulser une nouvelle dynamique interservices et un changement d'approche, afin que la gestion de l'eau soit abordée de plus en plus comme un levier d'adaptation.

2.1 Un état des lieux des pratiques et de l'appropriation du zonage pluvial existant

En premier lieu, un diagnostic a été réalisé auprès des principaux services concernés par l'application du zonage, en charge de la voirie, des espaces verts, des bâtiments municipaux et de l'urbanisme. Il a consisté en une série d'entretiens visant à analyser leur compréhension et leur perception du zonage existant, et à identifier les difficultés induites par le zonage sur leurs pratiques de conception et d'exploitation.

Afin d'assurer une certaine neutralité dans l'écoute des acteurs et dans l'analyse des réponses, le diagnostic a été confié à un tiers, ATM, spécialiste de la gestion intégrée des eaux pluviales. ATM a élaboré une trame d'entretien déclinée selon trois types d'acteurs : *projet*, *exploitation* et *expert*.

Ce diagnostic a mis en évidence divers freins à l'application du zonage pluvial existant. Citons notamment :

- la complexité des règles et du formulaire de demande d'autorisation de rejet des eaux pluviales ;
- un manque d'outils pratiques, notamment de calcul, pour faciliter l'application des règles ;
- de trop nombreuses contraintes techniques à concilier lors de la conception ;
- des difficultés à intégrer la GEP suffisamment tôt dans le processus de conception ;
- des contradictions entre les doctrines des différents services, freinant la prise en compte de la GEP ;
- des réticences concernant l'exploitation et la pérennité de certains types de dispositifs.

Le diagnostic a ainsi permis d'établir un retour d'expérience de l'application du premier zonage, utile pour définir le projet de révision. En impliquant les services dès le début du processus de révision, il a également contribué à les sensibiliser à la perspective d'une évolution réglementaire et aux enjeux associés.

2.2 Une consultation pour préciser le projet de révision et favoriser son appropriation

Une fois élaboré sur la base du diagnostic, le projet de révision a fait l'objet d'une consultation d'une dizaine de services. Celle-ci s'est déroulée en plusieurs étapes, en dissociant les temps d'information, d'écoute puis de restitution. Cette séquence (tableau 1), inspirée des travaux de Laurent Mermet en matière de concertation¹, a été élaborée par ATM et ASCA, spécialiste en accompagnement stratégique et concertation.

Tableau 1. Déroulement de la consultation interservices

| Étape | Déroulement | Objectifs |
|---------------------|--|---|
| 1. Informer | a. Présentation orale du projet de révision à chaque service. <i>Réponses du STEA aux questions de compréhension uniquement.</i> | Partager une compréhension commune du projet, tout en évitant les réactions immédiates sur la faisabilité de l'application des règles de GEP. |
| | b. Mise à disposition des documents complets (pendant un mois). | Permettre à tous de prendre connaissance du projet en détail et d'en débattre en interne. |
| 2. Écouter | a. En séance plénière, expression par chaque service de ses observations. Échanges entre les services. <i>Positionnement d'écoute du STEA.</i> | Recueillir les observations. Créer un cadre de discussion collectif, permettre à chacun d'écouter les autres points de vue pour faire mûrir son avis. |
| | b. Recueil des avis écrits de chaque service (un mois après la séance plénière). | Recueillir la position officielle de chaque service, tenant compte des échanges en séance plénière. |
| 3. Restituer | a. Synthèse des avis et modification du zonage. | Identifier les consensus et les arbitrages à prendre. |
| | b. Diffusion de réponses écrites à toutes les observations, à tous les services. | Informar de manière transparente sur les suites données aux avis et justifier les choix effectués. |

Le cadrage de la séquence a été essentiel pour favoriser des échanges constructifs. Premièrement, les éléments non négociables du projet (devant être conservés pour respecter les enjeux visés et les impératifs réglementaires) et ceux ouverts à la discussion (pour concilier les règles et les pratiques opérationnelles de chaque service) ont été explicitement distingués dès l'étape *informer*. Deuxièmement, la séance plénière de l'étape *écouter*, rassemblant tous les services, a été conçue pour faciliter la discussion et la prise de recul :

- la séance a été animée par ASCA, l'intervention d'un tiers étant préférable à une animation par le STEA ;
- les observations ont été formalisées en séance, pour donner des gages d'une écoute attentive ;
- le STEA s'est tenu autant que possible à un rôle d'écoute, en intervenant seulement pour apporter des précisions, sans exprimer de jugement sur les observations exprimées ;
- les enjeux d'adaptation au changement climatique et les objectifs de la révision ont été les premiers points abordés, afin de s'assurer que ceux-ci étaient partagés entre tous les services. Cela a ensuite permis d'aborder le contenu du projet sans que le bien-fondé de la démarche ne soit remis en question.

Cette séance a permis de faire émerger des sujets concrets. Par exemple :

- des injonctions contradictoires entre les doctrines d'aménagement de voirie et de gestion des espaces verts ont été mises en évidence au sujet de la gestion des eaux issues des chaussées circulées ;
- des positionnements divergents sont apparus au sujet de la possibilité de mutualiser de la gestion des eaux pluviales entre plusieurs projets, jugée intéressante mais pouvant poser des difficultés de gestion ;
- une inquiétude a été exprimée vis-à-vis de certaines dispositions réglementaires proposées, susceptibles d'accroître le risque contentieux en cas de difficultés à les respecter.

De plus, la séance a montré que certains services jugeaient le projet trop contraignant, tandis que d'autres le

souhaitaient plus ambitieux. Ces points de vue ont ainsi pu être échangés sans l'intermédiaire du STEA.

Enfin, après une phase de synthèse et d'arbitrage, *restituer* les résultats de la consultation était nécessaire pour assurer la légitimité du document réglementaire issu de la démarche. Ainsi, chaque observation a fait l'objet d'une réponse écrite, transmise à l'ensemble des services, faisant état des suites données et justifiant les choix effectués, le cas échéant après avoir mené des échanges complémentaires pour parvenir à un arbitrage.

3 UNE DYNAMIQUE INTERSERVICES A POURSUIVRE POUR CHANGER D'APPROCHE

La consultation a conduit à faire évoluer de manière substantielle le projet de révision du zonage, mais elle a également permis d'élargir le débat. L'étape *écouter* a en effet constitué un cadre de discussion propice à la réflexion collective sur les freins à lever et les leviers à mobiliser pour faciliter la valorisation de l'eau de pluie et concilier les enjeux environnementaux, opérationnels et organisationnels.

Les questions soulevées lors du diagnostic et de la consultation concernent tous les aspects de l'aménagement et de l'exploitation de l'espace public, et ne relèvent donc pas toutes du cadre réglementaire. En particulier, la question du temps et des moyens humains disponibles pour concevoir différemment les projets et pour entretenir de nouveaux aménagements est centrale, dans un contexte budgétaire contraint. De plus, le déploiement de dispositifs de gestion des eaux pluviales multifonctionnels soulève la question de la répartition des responsabilités et des financements entre les services concernés, qui doit être clarifiée. Des arbitrages politiques et d'organisation interne apparaissent donc nécessaires.

Ainsi, il est apparu utile de poursuivre la dynamique interservices en mettant en place différentes actions :

- *Accompagner l'application du zonage* : il s'agit de proposer des outils (guide d'accompagnement, outil de dimensionnement, modèles de documents, fiches techniques...), des formations et un accompagnement pour faciliter la conception et la réalisation des projets. Cet axe s'inscrit dans la continuité d'actions déjà menées depuis 2018 par le STEA ;
- *Animer le plan ParisPluie* : il s'agit de mettre en place un comité de pilotage interservices dédié, d'une part pour clarifier le cadre organisationnel (processus, rôles et limites d'interventions des services, sujets financiers) et d'autre part pour définir des éléments de doctrine technique interne applicables à tous les projets pilotés par la Ville, de manière à faciliter le travail des services et leur collaboration ;
- *Améliorer et partager les connaissances* : il s'agit d'une part de réaliser des études et une veille scientifique pour améliorer les connaissances sur des sujets clés (tels que la sensibilité du sous-sol vis-à-vis de l'infiltration concentrée ou le comportement des végétaux) ; et d'autre part de créer un réseau interservices de référents pour diffuser ces connaissances, favoriser la capitalisation et le partage des nombreux retours d'expériences recueillis en interne, et identifier plus facilement les freins à lever.

4 CONCLUSION ET PERSPECTIVES

La consultation interservices s'est avérée propice à des échanges constructifs et à la réflexion collective sur les enjeux et les pratiques, et a ainsi été fructueuse pour faire aboutir la révision du zonage pluvial. Ce processus a nécessité un cadrage clair ainsi que suffisamment de temps pour élaborer la démarche, mener les échanges et, surtout, laisser à chaque partie prenante le temps de faire mûrir son opinion.

La dynamique interservices est appelée à se poursuivre avec une consultation sur l'actualisation du guide d'accompagnement, et via la mise en place de nouvelles instances de dialogue et de partage des connaissances.

Enfin, à partir de 2026, l'entrée en vigueur du zonage pluvial révisé permettra d'évaluer si cette démarche aura renforcé l'appropriation et le portage de cette réglementation, et plus largement des objectifs de désimperméabilisation et de déconnexion des eaux pluviales fixés par le plan ParisPluie, face aux nombreux autres enjeux auxquels doit répondre la collectivité.

¹ Alors que la concertation est souvent vue comme devant être un processus de co-construction, L. Mermet défendait l'idée qu'elle pouvait tout autant être conçue comme un processus de négociation, idée reprise dans la présente démarche. Cf. L. Mermet, I. Dubien, A. Emerit, Y. Laurans, Les porteurs de projets face à leurs opposants : six critères pour évaluer la concertation en aménagement. *Politique et Management Public*, vol. 22, n°1, mars 2004, pp. 1-22.