

NOTE DE RÉFLEXION SUR LA TAXE PLUVIALE

en zone centrale de l'Ile-de-France

Préambule : La note de l'Observatoire des usagers de l'assainissement en Ile-de-France (OBUSASS) intitulée : « information concernant le décret relatif à la gestion des eaux pluviales urbaines » (décret du 6 juillet 2011 – JO du 8/7/2011) présentée à son AG du 17/11/2011, cite et commente clairement ce texte. Elle est jointe à la présente et le lecteur s'y référera.

L'objet de cette note de réflexion se résume à trois questions :

- Le SIAAP a-t-il la charge de transporter, de stocker et, si besoin, de traiter les eaux pluviales sur son territoire statutaire et, si la réponse est positive, est-il fondé à instaurer la taxe pluviale pour financer les ouvrages adaptés à cette fin ?
- La mise en œuvre de la taxe pluviale est-elle possible techniquement et économiquement ?
- Si la réponse est négative à la seconde question, une autre voie est-elle ouverte au SIAAP pour financer les ouvrages dits « pluviaux ».

1°- Sur les compétences du SIAAP

La question est double : compétence du SIAAP en matière d'**eaux pluviales** – compétence du SIAAP pour l'instauration d'une **taxe pluviale** généralisée sur son territoire statutaire.

1,1 – Compétence du SIAAP en matière d'eaux pluviales

La compétence du SIAAP en matière d'eaux pluviales résultait sans ambiguïté de ses statuts fondateurs inscrits dans l'arrêté du 31 août 1970 (JO du 10/9/1970). Leur article 3 stipulait que « **le syndicat a également pour objet d'étudier, de réaliser et d'exploiter tous les ouvrages nouveaux de transport des eaux pluviales et des eaux usées présentant un intérêt interdépartemental, ainsi que les ouvrages de traitement des eaux usées** ». Curieusement, la rédaction de cet article semblait même donner la primauté aux eaux pluviales sur les eaux usées et au transport sur le traitement ! Malgré le contenu sans équivoque de cette mission, **le SIAAP a limité son action**, jusqu'à l'installation de sa présidence actuelle en 2001, **au transport et à l'épuration des eaux usées**. Conscient du décalage entre ses obligations statutaires et ses actes, la Direction du SIAAP de l'époque a choisi d'aligner le texte sur ses œuvres. Sous un prétexte assez peu crédible de légalité, **il a alors modifié ses statuts en les purgeant de toute mention des eaux pluviales**. Cette nouvelle version est entrée en vigueur le 9 octobre 2000. A compter de cette date, **le SIAAP n'avait donc plus à s'occuper des eaux de pluie**.

Cet habile stratagème avait, faut-il le rappeler, été entériné sans débats par Paris et par les trois départements de la petite couronne auxquels étaient attribués, sans justification autre

que de rééquilibrage politique, deux sièges supplémentaires d'administrateurs à chacun.

Le nouveau Président du SIAAP et son DG sont immédiatement convenus qu'une gestion cohérente des eaux sur son territoire statutaire, ne pouvait s'entendre qu'en prenant en charge aussi les eaux pluviales. L'impact des eaux de ruissellement sur les installations d'épuration et les milieux de rejet, exige, à l'évidence, de tenir compte globalement du fonctionnement réel de la totalité des réseaux et ouvrages d'assainissement lors des fortes précipitations à l'origine de leur saturation, de leur mise en charge et de leurs débordements, et ce quelle que soit leur affectation théorique (EU, EP, Unitaire).

Dans cet esprit novateur et réaliste, le Président Ouzoulias déclarait, lors de l'inauguration du bassin de rétention des eaux de ruissellements du ru de Châtenay : « *L'ouvrage que nous inaugurons aujourd'hui est donc bien une pièce maîtresse de notre réseau. Sa réalisation confirme notre volonté d'assurer dès à présent une gestion et un traitement ambitieux des eaux pluviales* ». Il insistait plus loin : « *C'est donc dès aujourd'hui que doivent être posées les questions essentielles dans une phase prospective sur l'assainissement de demain. Parmi elles, **le chantier du pluvial tient une place centrale*** ». Il est inutile d'épiloguer. Tout est dit et bien dit. Aujourd'hui donc, les actes sont en ligne avec la mission d'origine du SIAAP et ce sont les statuts qui, du fait de leur manipulation en 2000 sont à nouveau en décalage avec la réalité !

La conclusion s'impose. **En dépit de l'escamotage des eaux pluviales dans ses statuts modifiés en 2000, le SIAAP a bien une vocation interdépartementale universelle en matière d'assainissement, eaux pluviales et eaux usées confondues, sur son territoire statutaire.**

1,2 - Compétence du SIAAP pour l'instauration d'une **taxe pluviale** généralisée sur son territoire statutaire.

Les positions du SIAAP antérieures à la LEMA, autant que la prise en compte de la spécificité de la région parisienne dans la loi sur l'eau et la loi Grenelle 2, militent pour reconnaître la légitimité du SIAAP dans l'instauration, sur son territoire statutaire, de la taxe pluviale rendue désormais possible par la publication du décret du 6 juillet 2011 qui précise ses modalités d'application.

Dans une lettre du 27 mai 2005, le DG du SIAAP, écrivait : « **Contrairement au reste du territoire français, la compétence d'assainissement est, dans l'agglomération parisienne, partagée entre les communes et les départements, ceux-ci pouvant, par conséquent, déléguer en partie leur compétence à un établissement public de coopération interdépartementale, et ce en dépit du fait que les textes relatifs à l'assainissement réservent cette compétence à la commune** ». Cette affirmation avait pour objet de légitimer le reversement au SIAAP par l'Agence de l'Eau Seine Normandie de trop perçus s'élevant à 28 M € (26 en 2003 et 2 en 2004), alors que la loi prévoyait que de tels trop perçus devaient être restitués aux communes ou groupements. Pour le SIAAP, la situation était claire. Son rôle fédérateur dans la région parisienne suffisait à justifier l'encaissement de ce reversement en lieu et place des communes et groupements. Dont acte.

En créant l'article L2333-101 du Code des Collectivités Territoriales qui assimile « *les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ainsi que l'institution interdépartementale qu'ils ont créée entre eux* », aux communes et groupements, « *lorsqu'ils assurent tout ou partie des missions de collecte, de transport, de stockage et de traitement des eaux pluviales* », **le législateur a bien entériné cette position** déjà prise logiquement par le SIAAP comme rappelé ci-dessus.

Il ne semble donc pas hasardeux de dire qu'ainsi investi d'une délégation permanente dans les missions légalement communales, le SIAAP serait bien fondé à instaurer, sur son territoire, la taxe pluviale autorisée par la loi et son décret d'application.

Toute la question est de savoir si, en pratique, le SIAAP peut raisonnablement mettre cette taxe en œuvre avec le concours nécessaire des communes ce qui est une toute autre affaire.

II° - Sur la mise en œuvre de la taxe pluviale

Son assiette repose sur le recensement de tous les terrains publics et privés et des voiries situés dans une zone urbaine, à urbaniser, ou constructible. D'entrée de jeu, même en supposant que la franchise plafonnée à 600 m² soit retenue par l'assemblée délibérante instituant la taxe, le recensement des parcelles potentiellement productives d'eau de ruissellement, sera une **tâche titanesque** incombant aux communes ou groupements. Elle le sera encore bien plus lorsqu'il s'agira de terrains non répertoriés au cadastre dont « *la superficie devra être évaluée par la commune ou le groupement* ».

A supposer idéalement ce recensement effectué, le moment de la signification à chaque propriétaire de la base d'imposition sur laquelle des abattements seront possibles par un processus déclaratif, donnera, n'en doutons pas, lieu à des contestations aussi nombreuses que diverses sans réels moyens de contrôle. La propension de tout contribuable à échapper peu ou prou à l'impôt n'est pas une nouveauté ! Avec quels moyens la collectivité sera-t-elle capable de **contrôler les déclarations des futurs assujettis** alors même que la vérification des dispositifs de rétention à la parcelle imposés pour les seules constructions neuves est le plus souvent illusoire, précisément faute de moyens.

Le recouvrement spécifique de cette nouvelle taxe exigera des services fiscaux la mise en place de nouveaux moyens au **coût disproportionné avec le produit attendu**, d'autant mieux que si l'objectif dissuasif de la taxe est atteint, la réduction des surfaces contributives en amenuisera progressivement le produit.

Les premières études ont, semble-t-il, montré que presque **50% de la taxe serait due par les collectivités publiques** au titre de la voirie, des espaces et bâtiments publics. Quel élu serait assez suicidaire pour promouvoir ou simplement faciliter l'instauration d'une taxe qui **grèverait le budget de sa commune**, alors que, de plus, il n'en tirerait aucun avantage direct ou indirect pour sa collectivité territoriale et son électorat ?

Enfin, quelle **justification sociale** donner à une taxe frappant les **seuls propriétaires** alors qu'elle a pour objet la prise en charge de la pluie qui tombe sans discrimination sur tous les habitants, qu'ils soient propriétaires ou locataires de leur logement ?

Ces remarques, et particulièrement la dernière, mettent en lumière l'aberration qu'il y a à vouloir à tout prix identifier une source sélective de financement pour répondre à une nécessité générale imposée également à tous par la nature. Il ne viendrait à l'esprit de personne de créer une taxe spéciale, par exemple, pour le ramassage des feuilles qui pourtant, elles, ne tombent qu'aux lieux plantés d'arbres, au motif qu'ils agrémentent tel quartier. A fortiori doit-il en être de même pour répondre aux besoins qui procèdent de la chute naturelle, aléatoire et universelle de l'eau de pluie et de son ruissellement.

Le financement des ouvrages indispensables pour corriger l'incurie du passé et les insuffisances de l'avenir est-il sans solution ? La réponse est non, sous réserve de bon sens.

III° - Sur la logique du financement des ouvrages dits pluviaux

Ecartons d'entrée de jeu le postulat erroné selon lequel il ne serait plus possible de chercher une solution rationnelle à la question, le législateur y ayant pourvu. La loi a simplement donné au maire ou président de groupement la **possibilité** de créer la taxe pluviale. Le législateur n'a pas dit que le fait d'ouvrir cette simple **possibilité** écartait toutes autres solutions. Or elles existent et depuis longtemps, mais non mises en œuvre.

Lors de sa création en 1970, les statuts du SIAAP étaient clairs sur la question du financement des ouvrages pluviaux comme ils l'étaient sur la compétence du SIAAP rappelée au premier chapitre de cette note. Leur article 8 énonçait que « **les recettes du syndicat comportent notamment :**

1° les rémunérations et les redevances correspondant aux services rendus.

4° en tant que de besoin, les participations des départements aux charges correspondant aux ouvrages pluviaux ou à la part des ouvrages unitaires affectés à l'évacuation des eaux pluviales ».

Le SIAAP, en héritant des droits, obligations et ouvrages du département de la Seine éclaté par la décentralisation, était bien l'opérateur naturel des ouvrages concernant aussi bien les eaux pluviales que des eaux usées comme dit plus haut. Pour les premières, il devait demander aux départements constituant son territoire statutaire et constitutif de son établissement public, de participer au financement des investissements des ouvrages « pluviaux » et frais d'exploitation s'y rapportant. Pour les secondes, les redevances correspondant aux services rendus (transport et épuration) devaient assurer l'équilibre financier.

Or le SIAAP a limité son service au transport et à l'épuration des eaux usées pendant les trente premières années de son existence. Il justifiait notamment son incurie en matière d'eaux pluviales, en se référant à une lettre d'observations de la Chambre Régionale des Comptes du 28 juin 1996. Ce rappel à l'ordre lui signifiait que **la redevance ne devait contribuer qu'au traitement des eaux usées.** Mais cette lettre soulignait aussi (page 5) qu'« **alors que le paragraphe 8 des statuts du syndicat prévoit les participations des départements aux charges correspondant aux ouvrages pluviaux, aucun versement correspondant n'a été demandé aux départements** ». Ce faisant, la Cour Régionale des Comptes rappelait clairement la distinction fondamentale et essentielle entre

- les eaux usées financées par la redevance des usagers, utilisateurs de l'eau potable, et
- les eaux pluviales financées par les impôts des citoyens versés aux budgets généraux des départements constitutifs de l'établissement interdépartemental.

L'« oubli » du quatrième alinéa de l'article 8 des statuts du SIAAP par les membres de son conseil d'administration, tous conseillers généraux, peut-être peu enclins à solliciter le budget général de leur département pour financer les ouvrages « eaux pluviales », **est à l'origine du retard d'équipement qu'il faut combler maintenant en Ile-de-France.**

On peut avancer que cette nouvelle rédaction statutaire procédait d'un vide législatif à combler pour prendre en compte les spécificités de l'Ile de France et qu'il ne l'a été que par le nouvel article L2333-101 du CGCT créé par la loi du 30 décembre 2006 – art 48 (il serait bon d'ailleurs que le SIAAP révise une nouvelle fois ses statuts actuels pour les mettre en conformité avec ce texte). En réalité, ce vide juridique allégué n'aurait eu d'impact qu'à défaut de dispositions conventionnelles claires faisant la loi des parties. Or ces dispositions existaient bel et bien puisqu'elles étaient la base même de l'accord intervenu entre lesdites parties et constaté par l'arrêté du 31 août 1970 signé par le Préfet de Paris agissant pour le Ministre de l'Intérieur et par délégation. Il n'y avait donc pas de

vide à combler à moins que les juridictions administratives n'aient mis en cause la validité de la rédaction des statuts de 1970, ce qui ne semble pas avoir été le cas.

On pourrait encore objecter que la nouvelle rédaction de l'art 8 des statuts de 2000 est en tout point conforme à celle figurant dans l'article 7 du décret du 10 juin 1983 relatif au budget des institutions départementales et qu'elle répond ainsi à ses dispositions. On ne saurait par conséquent reprocher au SIAAP d'avoir, en l'adoptant, **supprimé du fait même toute référence au financement des eaux pluviales**. On aura bien noté que le cadre général offert aux institutions interdépartementales par le décret précité, n'interdit nullement la prise en compte de leurs spécificités pour la mise en forme de leurs propres statuts. La référence explicite aux eaux pluviales, comme d'ailleurs à la redevance, pouvait et devait être maintenue, voire explicitée. Cette objection perd alors tout sens. Cette « mise en conformité » circonstancielle des statuts, présentée d'ailleurs aux départements comme de pure forme et sans aucune conséquence financière, et donc votée sans débat sur sa nécessité, sa finalité ou sa portée (sur ce point la lecture des délibérations départementales est éclairante), n'est ainsi pas de nature à changer le fond de la réflexion.

En revenant aux dispositions premières et de bon sens, fondements même des statuts fondateurs du SIAAP du 31 août 1970, l'instauration d'une taxe spéciale pour financer les ouvrages publics d'évacuation, de stockage ou d'épuration des eaux de pluie, n'a ni nécessité ni raison d'être. Ces ouvrages publics doivent, comme les routes, les espaces verts, les bâtiments et autres biens publics, conçus et réalisés pour être à la disposition des citoyens et pour leur usage, leur santé ou leur sécurité, être financés par les budgets généraux. Ce n'est pas un scoop, puisque déjà bien des ouvrages pluviaux ont été ainsi financés mais jamais en pleine clarté faute d'une comptabilité publique analytique. **Le SIAAP peut et doit donc, pour remplir sa mission de service public administratif en matière d'eau pluviale, faire appel aux départements dont il est l'émanation.** Si aujourd'hui, les règles de la comptabilité publique ne permettent pas aux départements d'isoler le produit d'une recette fiscale complémentaire pour l'affecter clairement à des dépenses identifiées, telles celles de la construction d'ouvrages pour les eaux de pluie par le SIAAP, il n'est pas douteux qu'une réflexion fructueuse puisse s'instaurer au sein même de son Conseil d'administration, entre les dirigeants de l'établissement public et les conseillers généraux des départements qui le composent, pour trouver des formules conventionnelles adaptées aux besoins réels du **service public.**

La conclusion de cette note de réflexion sera faite d'évidences toute positives :

- oui, le SIAAP a toute légitimité pour instaurer la taxe pluviale sur son territoire statuaire.**
- oui, la taxe pluviale serait si difficile et coûteuse à mettre en œuvre dans la région parisienne, qu'elle ne le sera jamais, même en affichant les meilleures intentions du monde.**
- oui, il existe un moyen simple pour financer les ouvrages « eaux pluviales ». C'est le retour à l'esprit et à la lettre des statuts fondateurs du SIAAP rédigés avec bon sens pour le service du public par le service public.**

M.V. 22.01.2012