

Complément à la note de réflexion du 22.01.2012 sur la taxe pluviale
après lecture des travaux du « groupe d'échange et de réflexion »
mis en place par le SIAAP *
(juillet 2012- avril 2013)

Au terme d'ateliers réunissant « *trente à quarante personnes à chaque séance* » dont notamment des techniciens des Ministères de l'Ecologie et de l'Intérieur, de la DRIEE, de l'AESN, de la Région Ile-de-France, des quatre départements de la Petite Couronne, du SIAAP et de plusieurs EPCI, Syndicats et communes, la synthèse conclusive de leurs travaux est sans équivoque : « ***La mise en place de la taxe pluviale par le SIAAP n'est actuellement pas possible*** ».

Ce constat rejoint celui par lequel s'achevait la première note citée en titre. Les raisons essentielles en étaient les mêmes sans toutefois qu'aient été prises en compte les subtilités inhérentes aux règles de la comptabilité publique, inconnues de son rédacteur.

Cette note additionnelle s'en tiendra à trois questions :

- Comment le législateur en est-il arrivé à adopter une disposition inapplicable notamment en Ile-de-France ?
- Les propositions figurant au terme de la synthèse des travaux des ateliers du SIAAP sont-elles réalistes ?
- Faut-il chercher d'autres solutions ?

1° Sur les péripéties de la taxe pluviale et de ses modalités de mise en œuvre

La création d'une taxe dédiée au financement des eaux pluviales apparaît dans le projet de loi soumis au Parlement en décembre 2004 sous la référence : DEVX0400302L/Rose. Elle s'inscrit dans la suite des travaux conduits par le MEDD depuis la « directive cadre » N°2000/60 du 23 octobre 2000. Elle a pour base le « binôme » imperméabilisateur-payeur calqué sur celui de pollueur-payeur.

L'art 25 de ce projet tend à créer dans le CGCT un article L.2333-92 donnant la **possibilité** aux « *collectivités territoriales ou leurs groupements qui ont réalisé ou réalisent des installations destinées à assurer la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales et de ruissellement, d'instituer une taxe* » pour assurer leur financement. En mentionnant les réalisations passées et futures des installations ad hoc, le législateur manifestait son intention d'assujettir à la taxe les « imperméabilisateurs » installés comme ceux à venir.

*dans le texte dénommé, « Le Groupe », par simplification

Venait ensuite une assiette de taxe très curieusement basée sur « *le volume maximal annuel pouvant transiter par le dispositif de connexion tel qu'il résulte des caractéristiques physiques de ce dernier* ». L'absurdité de ce dispositif ayant été aperçue, l'Assemblée Nationale, sur proposition de son rapporteur, M.A.Flajolet, décida en mai 2006 de « *supprimer ce projet trop complexe et créateur de multiples sources de contestation* ». Comment en effet recenser les « *caractéristiques physiques* » des multiples connexions existant sur un territoire donné ? Sur quels critères climatiques et physiques estimer le « *volume maximal annuel pouvant transiter dans le dispositif* » ?

Le même bon sens inspira le Sénat : « *Votre rapporteur, après de nombreux échanges avec les ministères concernés, n'est pas parvenu, à la date d'examen du projet de loi en commission, à obtenir une nouvelle rédaction de cet article entièrement satisfaisante s'agissant de la définition de l'assiette de la taxe. Votre commission vous propose de confirmer la suppression de cet article* » (note de suivi du Sénat du 28 juillet 2006). Toutefois le texte poursuivait : « *Il (M.B.Sido, rapporteur) se réserve cependant d'ici à l'examen du texte en séance publique à poursuivre ses travaux sur ce thème, en liaison avec les services techniques concernés* ».

Cette persévérance devait être suivie d'effet puisque dans sa séance du 8 septembre un nouvel amendement soutenu réintroduisait la taxe pluviale dans l'article L 2333.97 du CGCT. Le nouveau texte stipulait que « *l'assiette de la taxe est la superficie des terrains et immeubles raccordés à un réseau permettant l'évacuation des eaux pluviales issues de ces terrains et immeubles.* »

Le texte ainsi reformulé, revint à l'Assemblée le 12 septembre. Mais, à nouveau, sur le rapport de M.A.Flajolet déposé le 22 novembre au nom de la Commission des affaires économiques (N°3455), le projet de taxe était rejeté. « *Votre rapporteur note que la nouvelle rédaction proposée par le Sénat a fait l'objet d'améliorations importantes. Cela étant, il estime que la définition de l'assiette de la taxe reste peu satisfaisante et vous propose de la supprimer à nouveau* ». « *La Commission a donc supprimé l'article 23* ».

Compte tenu de l'opposition des points de vue de l'Assemblée Nationale et du Sénat sur la question, une Commission paritaire siégea le 20 décembre où les « *dispositions restant en discussion sur l'ensemble du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques* » furent confrontées.

Bien que le rapporteur de l'Assemblée soit resté sur sa position de radiation de l'article contesté, un « *amendement de rédaction globale* » réintégra finalement l'article 23 créant la taxe dans sa forme souhaitée par le Sénat. C'est donc dans ces termes que fut votée in extremis la loi sur l'eau du 30 décembre 2006.

De la discordance persistante des avis des rapporteurs, on retiendra que loin de faire l'unanimité sur son assiette, la taxe pluviale n'a été adoptée que de guerre lasse, alors que les parlementaires avaient grand hâte d'en finir et voulaient voter la loi sur l'eau impérativement avant la fin de l'année 2006.

Comment dès lors s'étonner qu'un texte si controversé soit source d'insurmontables difficultés ?

La loi N°2010-788 dite « Grenelle II » a repensé et complété le texte de 2006 tout en introduisant une nouvelle cause d'embarras dans son article 165. Alors que la LEMA prévoyait d'imposer « *les propriétaires d'immeubles raccordés au réseau public de collecte des eaux pluviales* » (la notion de « raccordement » survivant ainsi au naufrage de la première assiette de la taxe), le nouveau texte, axé exclusivement sur l'imperméabilisation des sols, visait désormais tous les terrains urbains bâtis ou à bâtir, que leurs propriétaires soient privés ou publics, ce qui, entre autres, englobait la voirie. La logique « imperméabilisateur/payeur » était conduite jusqu'à l'absurde ; les collectivités territoriales allaient pouvoir créer une structure aussi coûteuse que pesante pour s'imposer elles-mêmes. Molière n'est pas loin dont l'Avare voulait se faire donner la question à lui-même pour retrouver sa chère cassette !

Restait encore à mettre en application cette étrange machine à double effet, l'un visant à financer la gestion des eaux pluviales, l'autre conduisant à réduire son propre produit. Le décret 2011-815 du 6 juillet 2011 y a pourvu en fixant minutieusement les limites des abattements prévus par l'article L2333-98, tout en ouvrant une voie supplémentaire de contestation. En effet il stipule que « *la capacité fonctionnelle des dispositifs (propres) à éviter ou limiter le rejet d'eaux pluviales est appréciée dans les conditions climatiques habituellement constatées dans la commune* ».

Si le dispositif « évite » le rejet, la taxe a-t-elle une raison d'être ?

S'il limite simplement le rejet, qui définira et comment, ce que sont les « *conditions climatiques habituelles* » de la commune, de l'EPCI ou autre collectivité ?

Une dernière remarque s'impose enfin si l'on considère le bâti existant et les constructions futures.

Pour le bâti existant et sauf rares exceptions, quels propriétaires détruiront les ouvrages qui ont imperméabilisé une partie de leurs terrains : toitures, parkings, allées... pour ne pas avoir à payer la taxe ? Leur seule ambition sera d'échapper par tout moyen déclaratif à ce nouvel impôt sans modifier, ou a minima, leurs équipements. La valeur incitative de la taxe n'aura que très peu d'effet sur eux.

Pour les constructions futures et restructurations urbaines, les propriétaires voient leurs permis de construire assortis de conditions strictes de rétention à la parcelle tendant au « rejet zéro ». A quoi servira alors cet « encouragement » fiscal ?

2° Sur les pistes ouvertes en conclusion du rapport du Groupe

Deux voies lui ont paru susceptibles d'être explorées :

- « un mécanisme calqué sur celui mis en œuvre par les Agences de l'eau,
- « faire évoluer les textes ».

2,1 – un mécanisme calqué sur celui des Agences.

Le rapport déclare que « *les Agences perçoivent des redevances selon des règles communes sur leur territoire, mais l'utilisation de cette redevance n'est pas liée à un coût de service rendu* ». En d'autres termes, le Groupe reconnaît là que la redevance facturée au prorata des m³ achetés par le consommateur d'eau potable au profit de l'Agence, ne correspond pas au coût du service de la fourniture d'eau à l'usager. Les Agences en utilisent le produit pour

financer des opérations hydrauliques qui, pour partie au moins, sont étrangères à l'eau potable, dans le cadre de leurs programmes.

L'appellation « redevance » est donc incorrecte. Assis sur la consommation d'eau potable, le prélèvement facturé au profit de l'Agence revêt toutes les caractéristiques d'une « taxe » à l'instar de celles perçues sur le tabac ou les produits pétroliers. Ce qui l'en distinguait jusqu'ici était l'affectation exclusive de son produit aux ouvrages et opérations de traitement de l'eau. Avec la ponction de 200 millions d'euros opérée sur les comptes des Agences par l'Etat pour réduire la dette publique, cette différence disparaît.

Ainsi, la proposition faite par le Groupe s'analyserait comme un remake pour l'eau de pluie du « mécanisme » fiscal employé par les Agences. Devons-nous entendre que les Agences pourraient devenir les percepteurs de la taxe ou simplement nous en tenir à une similitude formelle pour la création d'un nouvel organisme sur le modèle des Agences ? La première situation est peu probable à moins d'une transformation radicale de la vocation des Agences. Reste la seconde. A défaut du SIAAP qui se déclare incompétent pour cette tâche, il faudrait donc créer en Ile-de-France un nouveau service régional de bassin pour la gestion des eaux pluviales. Est-ce pour autant que la survie de la « taxe pluviale » serait assurée ? Rien n'est moins évident puisque subsisterait la question de son assiette. En revanche la vocation généraliste du SIAAP en matière d'effluents urbains en zone centrale de l'Ile-de-France, serait certainement ébranlée, voire compromise.

Sur le fond, tant que la taxe sera assise sur l'ensemble des surfaces imperméabilisées répondant aux critères de dimension retenus, leur recensement avec leurs exceptions restera la pierre d'achoppement du système, quel que soit le perceuteur de la taxe, Agence de l'eau ou similaire, sans même à ce stade parler de la répartition ni l'affectation de son produit.

2,2 – Faire évoluer les textes

Resterait donc, en dernier recours, la proposition de « faire évoluer les textes ». Que faut-il entendre par « évoluer », sinon en changer le contenu ? Encore faudrait-il avoir une idée directrice de fond sur les eaux pluviales autre que celle de faire face aux besoins de financement qu'elles appellent. Il en sera traité au point 3.1 de cette note.

Le Ministère de l'Ecologie interrogé sur la possibilité de remettre en chantier le contenu de la loi ou de son décret d'application, a répondu sans équivoque : « *Il s'agit d'une taxe facultative et il faut vraiment qu'il y ait une volonté politique de la mettre en place, et que ce soit une priorité affichée des élus, pour que le travail de modification des textes soit engagé. Il ne semble pas opportun de faire ce travail si personne ne devait mettre en place la taxe pluviale* ». On ne va pas travailler pour rien ! Personne ne semble s'être demandé comment des élus pourraient s'engager avec « une priorité affichée » à instaurer la taxe sans en connaître les éventuelles nouvelles bases !

Cette réponse sonne évidemment le glas de la taxe pluviale sauf intervention décisive de ses pères fondateurs. A priori personne ne souhaite actuellement reprendre le marathon de la loi sur l'eau.

Les deux pistes évoquées ci-dessus se terminent donc en impasse. Néanmoins, l'optimisme du Groupe l'incite à penser que « *le travail commencé mérite d'être poursuivi dans des groupes de travail portant sur la définition de points de convergence pour établir le mécanisme de taxation, définir un mécanisme de territorialisation qui permettra une adaptation plus fine aux spécificités de la gestion des eaux pluviales en Ile-de-France et des acteurs locaux. Des clarifications seront également à faire sur les modalités de reversement de la taxe* ». Quel résultat peut-on attendre de l'établissement ou de la définition de ces mécanismes et de ces clarifications ?

A supposer néanmoins que la « *mécanique* » fonctionne, ce dont on peut fortement douter, rendrait-elle, en l'état, la taxe productive d'un financement pérenne et suffisant pour répondre aux besoins futurs en matière d'eau pluviale et combler le retard accumulé dans le demi-siècle écoulé ? Le Groupe répond sans hésitation à la question : « **Le produit de la taxe sera, de toute manière, insuffisant pour couvrir tous les besoins** ». La solution retenue pour pallier cette insuffisance notoire sera de faire appel « **au budget général** (des collectivités territoriales) **pour financer notamment les investissements lourds : travaux neufs, renouvellement des ouvrages pour la collecte, le transport, le stockage, le traitement des eaux pluviales etc.** »

3° Sur le retour au sens des réalités

3,1- le concept d'imperméabilisateur/payeur – une erreur possible de diagnostic

La pollution des eaux résulte de l'activité humaine. Elle peut être évaluée avec une précision suffisante pour l'assortir d'une participation financière à son élimination selon son type et à sa quantité. Le ruissellement des eaux de pluie procède de précipitations atmosphériques aléatoires diverses en densité, en durée et en étendue géographique. Leur ruissellement dépend de la nature des sols, en dehors même de toute intervention humaine. Prétendre en faire supporter les conséquences aux propriétaires de surfaces imperméabilisées aboutit finalement à impliquer tous les citoyens propriétaires d'une maison, d'une voiture ou d'un parapluie et, in fine, l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics propriétaires des voiries et de bâtiments ou autres installations !

L'erreur initiale paraît bien avoir été de s'inspirer du système « pollueur/payeur » pour créer celui de l'« imperméabilisateur/payeur » sur lequel repose la taxe pluviale.

La pluie dispense ses bienfaits au profit de tous les citoyens, qu'ils soient propriétaires ou locataires de leur habitation ou autres biens. Elle alimente les rivières et les nappes phréatiques. Elle fait croître les plantes. Elle est, pour tous, source de vie.

Elle peut être aussi le facteur de dommages qui procèdent, le plus souvent, de l'imprévoyance et de la négligence des hommes, qu'elles soient publiques ou privées. Tous peuvent alors en être victimes.

Dès lors, pourquoi chercher à inventer un système spécifique aussi coûteux qu'impossible à mettre en place, pour financer tant bien que mal la gestion des effets d'un phénomène naturel qui concerne tout le monde sans exception, gestion qualifiée en cette qualité dans la LEMA de « service administratif » ?

Nul n'a jamais eu l'idée d'inventer une taxe spéciale pour la création et l'entretien des kilomètres de caniveaux et des milliers d'avaloirs qui permettent pourtant l'écoulement des eaux pluviales. Il n'existe pas de taxe spécifique pour la construction de digues protégeant les points bas des villes ou villages contre les crues des fleuves et rivières. Inutile de multiplier les exemples, ils sont légion. A vouloir inventer des taxes spécifiques pour tout et pour rien, on a créé la jungle fiscale que chaque gouvernement voudrait réformer sans jamais y parvenir. Au temps du « choc de simplification », la complexité de la réglementation imaginée pour instaurer et gérer cette taxe est proprement ubuesque et anachronique.

En reconnaissant l'impossibilité de répondre à l'impérieuse nécessité de financer les ouvrages pluviaux sans recourir aux budgets généraux des collectivités territoriales, le Groupe de réflexion du SIAAP a donné la clé du problème auquel ne peut répondre la taxe pluviale.

Le financement des ouvrages requis pour la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales, relève des budgets généraux des collectivités territoriales comme la création et l'entretien des voies, des parcs, des terrains de sport etc.

3,2 - le transfert des droits et obligations du département de la Seine au SIAAP

Si, comme il est rappelé dans le CR de la réunion de lancement du Groupe du 4 juillet 2012 « *la Chambre Régionale des Comptes a reproché au SIAAP d'assurer la gestion des eaux pluviales par le biais de la redevance d'assainissement* », elle lui a, plus encore, rappelé qu' « *alors que le paragraphe 8 des statuts du syndicat prévoit les participations des départements aux charges correspondant aux ouvrages pluviaux, aucun versement n'a été demandé aux départements* ».

Poursuivant dans la dénonciation de cette carence, la Chambre poursuivait : « ***Il s'agit là d'une question majeure dont la résolution devra intervenir au plus vite dans la mesure où, d'une part, elle conditionne la mise en conformité des installations avec la loi et, d'autre part, est de nature à préserver l'équilibre financier général du syndicat*** ». Le Groupe a fait l'impasse sur ces dernières considérations. Cet oubli est fâcheux. La encore un bref retour en arrière peut être éclairant.

Avant son démantèlement au 31 décembre 1967, le département de la Seine englobait les deux tiers des communes des départements actuels de la petite couronne et Paris. Les infrastructures d'assainissement tant pour les eaux pluviales que pour les eaux usées étaient de la compétence unique du Service des Ponts et Chaussées de la Seine. Le département de la Seine finançait donc, sur son budget général, tous les ouvrages d'assainissement, aussi bien pour les eaux pluviales que pour les eaux usées. Ils leur étaient d'ailleurs en forte majorité communs. Tout le service public de l'assainissement était placé sous la seule autorité du Préfet de la Seine. La question de savoir qui paie quoi n'était pas de mise. C'est ainsi que le « Fresnes-Choisy », grand ouvrage pluvial dont le service profite aujourd'hui conjointement aux départements du Val-de-Marne, des Hauts-de-Seine, de l'Essonne et des Yvelines, a été réalisé et financé par le département de la Seine. Heureux temps !

La décentralisation a fait éclater cet ensemble cohérent. Il lui fallait un substitut. C'est dans ce contexte qu'un accord est « *intervenue entre la ville de Paris et les départements de la petite couronne sur la dévolution au syndicat interdépartemental formé entre ces collectivités, selon les statuts annexés à l'arrêté du Ministre de l'Intérieur du 31 août 1970 de la propriété des grands ouvrages d'assainissement qui appartenaient antérieurement au département de la Seine et des **droits et obligations** s'y rattachant avec effet au 1er janvier 1971* ».

Ces droits et obligations n'ont été pris en charge que pour les eaux usées, situation entérinée par les statuts appauvris du SIAAP de 2000 *. Il serait temps qu'ils soient exercés et remplis pleinement, y compris donc pour les eaux pluviales, **en faisant appel aux budgets généraux des membres du syndicat interdépartemental**. La LEMA qui offre simplement aux maires la possibilité d'instaurer la taxe pluviale, n'interdit nullement de recourir à d'autres formes de financement. Tout est donc possible et légal.

L'appel à la participation financière obligatoire des membres du syndicat qu'ils ont créé entre eux pour se décharger en partie de l'exécution de leurs propres obligations de gestion des eaux pluviales, entre dans la logique même du système. Les bases doivent en être fixées. Les conseillers généraux qui, conjointement avec leur mandat électif départemental, sont administrateurs du SIAAP, sont les premiers et seuls qualifiés pour les arrêter. Grâce à leur double qualité, ils peuvent à la fois décider des investissements globalement nécessaires sur le territoire statutaire du SIAAP pour les eaux pluviales et de la répartition équitable de leur coût entre les départements qu'ils représentent à son CA.

Le SIAAP peut-il revenir à l'essentiel de ses statuts d'origine et en appliquer les dispositions financières avec le concours, sur leurs budgets généraux, des départements le constituant ?

Faut-il attendre la création de Paris-Métropole pour unifier l'assainissement global de la région parisienne sous une seule Direction dotée des moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre d'une stratégie cohérente pour la zone centrale de l'Ile-de-France ?

MV 2.1.2014

PJ : note de réflexion sur le projet de loi sur l'eau du 22.02.2005
note de réflexion sur la taxe pluviale du 22.01.2012 et annexe (information OBUSASS)

*Comme indiqué dans la note du 22.01.2012, la nouvelle Direction du SIAAP, en dépit de l'altération de ses statuts en 2000, a, dès les inondations de 2001, considéré les questions posées par les eaux pluviales sans toutefois trouver les moyens financiers d'y répondre autrement qu'en invoquant leur pollution.