

## NOTE DE RÉFLEXION SUR LE PROJET DE LOI SUR L'EAU

(document de référence : DEVX 0400302L/Rose)

### I - Rétention à la parcelle

C'est devenu le leitmotiv des collectivités territoriales en matière d'assainissement pluvial. Au premier abord, l'intention est louable. En fait il s'agit de transformer le droit « *de tout propriétaire d'user et de disposer des eaux pluviales qui tombent sur son fonds* ». (art. 641 du CC), en obligation de les stocker momentanément chez lui ou de les faire s'infiltrer sur place.

On transfère donc ce qui était jusqu'ici du service public de l'assainissement au domaine privé. Encore faut-il que cette rétention soit effective, c'est-à-dire que les moyens de sa mise en œuvre prescrits à la délivrance du permis de construire, fonctionnent. Une étude de mars 1997 conduite par PROLOG pour le SIAAP et l'excellent guide des solutions compensatoires de la Communauté Urbaine de Bordeaux (annexe 1 et 2), montrent les limites immédiates du système qui tiennent à **l'impossibilité de contrôler** les ouvrages de rétention privés.

En l'absence de contrôle sur le terrain, comment croire qu'une copropriété installée sur une hauteur, donc sans risque de submersion, s'intéresse à l'entretien d'un moyen de rétention qui, loin de lui apporter un avantage, ne sera pour elle que source de dépenses ? C'est oublier que dans les zones fortement urbanisées, telles celles de la Petite Couronne, les terrains imperméabilisés où commence et s'amplifie le ruissellement, appartiennent le plus souvent à des villes, voire des départements différents de ceux qui en subissent les conséquences. C'est le cas, par exemple, des villes du talweg de la Bièvre canalisée, telle Fresnes dans le Val-de-Marne, qui reçoivent les eaux collectées dans la plus grande partie d'un bassin versant qui s'étend sur quatre départements, Paris mis à part, dont essentiellement les Hauts-de-Seine et l'Essonne.

Sauf cas exceptionnels (ZAC, grandes implantations commerciales ou industrielles...), seules les collectivités territoriales peuvent assurer correctement le stockage temporaire des eaux pluviales collectées sur leur territoire au moyen de bassins, noues, chaussées réservoirs, tranchées drainantes... ou encore, en aménageant des espaces verts (parcs, terrains de sport, zones de jeu ou de promenade...) en lieux de retenue exceptionnelle des eaux. Le golf de Sevran, en Seine-Saint-Denis, en est un exemple réussi. L'avantage de l'espace vert intégré dans la ville par sa fonction de base (jeux, promenade...), est évidemment la permanence de son entretien.

Ainsi revenue dans le domaine public, la rétention de l'eau pluviale, trouvera son efficacité. En prévoyant que « *le produit de la taxe sera affecté à la création, à la mise en œuvre des techniques alternatives au déversement des eaux pluviales au réseau, à la rétention (collective) des eaux en amont des zones urbanisées et à l'entretien de ces ouvrages* », le législateur lui-même sort de l'illusion de la rétention réglementaire à la parcelle privé.

## II - Redevance ou taxe ?

L'article 24 du projet de loi, en créant l'article L.2333-92 du CGCT donne aux collectivités territoriales la possibilité « *d'instituer une taxe calculée en fonction du volume des eaux (pluviales) pénétrant dans le système de collecte mis en place par la collectivité* ».

S'agissant d'une contribution calculée sur un volume, la qualification de « redevance » eut paru mieux appropriée. Quelle qu'en soit l'appellation, cette contribution ainsi fondée est **irréaliste** et, par conséquent, **inapplicable**.

Deux critiques majeurs la discréditent :

La première tient à son assiette, à savoir « *le volume maximal annuel pouvant transiter par le dispositif de connexion tel qu'il résulte des caractéristiques physiques de ce dernier* ». Le recensement systématique des « *caractéristiques physiques* » des connexions de canalisations d'EP est irréalisable en raison de l'absence de moyens disponibles pour y procéder dans les collectivités territoriales. Par ailleurs sur quels critères climatiques déterminera-t-on « *le volume maximal annuel* » ?

La seconde tient à la dévolution de l'institution même de cette contribution aux collectivités territoriales, essentiellement les communes.

Dans un tissu urbain continu comme celui de la Région parisienne, les communes s'enchevêtrent, les départements aussi. Les eaux de ruissellement de surface (ce terme couvre toutes les eaux pluviales, qu'elles soient collectées ou non) transitent par gravité des points hauts vers les talwegs. Comment penser que le maire d'une commune implantée sur une colline ou un plateau veuille instituer sur son territoire une contribution pour la création d'ouvrages dont profiteraient les habitants d'une commune voisine d'altitude inférieure ? Certes la proclamation de bonnes intentions de solidarité entre amont et aval ne manquera pas. La contribution, en revanche, ne sera jamais instaurée.

Nous ne croyons pourtant pas que la question du financement des ouvrages publics de stockage et d'évacuation des eaux de pluie soit sans solution. Nous en tirons les prémisses du même article du projet de loi.

Il prévoit, en effet, la possibilité d'instituer une contribution pour la collecte des eaux pluviales ouverte aux « *collectivités territoriales ou leurs groupement qui ont réalisé ou réalisent des installations...* ».

Le législateur ne fonde donc plus la contribution envisagée sur la seule imperméabilisation à venir en surplus de celle existant déjà, mais sur les « *installations* » (les ouvrages d'assainissement) **réalisées ou à réaliser** pour compenser les effets de **l'imperméabilisation, qu'elle soit donc passée ou future.**

C'est un changement d'optique capital. On prend désormais en compte, comme fait générateur de la contribution, la réalisation de tous **les ouvrages existants ou à créer** dont le rôle est de « *collecter, transporter, stocker et traiter les eaux pluviales* » devenues eaux de ruissellement au contact des surfaces imperméabilisées, et ce quelle que soit l'époque à laquelle ces imperméabilisations ont été pratiquées. C'est donc **tout le bâti et tous les revêtements de sol, publics ou privés, qui doivent participer aux frais engendrés par la pluie.**

Dans ces conditions, l'instauration « *d'une taxe calculée en fonction du volume des eaux pénétrant dans le système de collecte* », perd son fondement et sa justification.

Puisqu'il s'agit de financer les ouvrages qui collectent la pluie appelée à ruisseler, pluie qui tombe également sur tous et sur chacun, l'idée d'une contribution généralisée s'impose. Il s'agit bien alors d'une taxe générale et non plus d'une redevance à l'assiette incalculable autant qu'improbable. Le produit de ladite taxe doit être intégralement comptabilisé à part pour être exclusivement consacré à la création d'ouvrages pluviaux.

On objectera certainement que la généralisation d'une telle taxe complètement déconnectée des volumes d'eau de pluie qui entrent dans les canalisations collectives, pénaliserait les communes rurales sans desserte d'eaux pluviales et plus généralement tous les occupants d'habitations dont les eaux pluviales ne se déversent pas directement (branchement) ou indirectement (écoulement dans les caniveaux) dans les collecteurs publics. La remarque est juste. Rien n'empêchera de les exempter de cette contribution à leur demande, preuve de l'absence de service rendu à l'appui. Il paraît plus facile et bienvenu d'accorder une exonération à la demande d'une collectivité ou d'un usager qui rapporte la preuve de l'absence de toute utilisation de sa part d'ouvrages publics d'assainissement que d'imposer des usagers en fonction de volumes d'eau arbitraires, donc contestables. La méthode de l'exonération sollicitée par l'usager est celle mise en place pour la redevance télévisuelle.

Un argument environnemental de poids milite enfin en faveur de cette contribution collective. Il tient à l'impossibilité technique dans laquelle est par exemple le SIAAP de traiter toutes les eaux de ruissellement avant leur rejet dans le milieu naturel à chaque forte précipitation. Il n'est évidemment pas question de créer des capacités d'épuration dont le plein rendement ne serait atteint qu'une ou deux fois par an.

En revanche, la création de moyens de rétention efficaces en amont diminue considérablement le volume des eaux à traiter dans les stations d'épuration. Elle réduit le gaspillage né du mélange d'eaux pluviales, sinon pures du moins acceptables par les milieux naturels, avec les eaux usées dans les collecteurs départementaux et interdépartementaux unitaires. Elle supprime les rejets, inévitables en l'état actuel, d'eaux polluées directement dans les rivières, dès que la capacité de traitement des stations d'épuration est dépassée.

**La sauvegarde des milieux de rejet concerne bien la totalité de la population d'une région,** au même titre que celle des forêts, celle des parcs ou celle des monuments

historiques qui sont financées par le contribuable, sans qu'aucun n'en soit choqué, même s'il ne les fréquente jamais.

L'eau de pluie est la ressource de tous qu'il faut protéger et gérer. Elle seule, qu'elle ressurgisse en source ou ruisselle, alimente nos rivières qui ne sont que son réceptacle final. La logique exige donc **la participation de tous** à sa protection et à sa gestion.

La question reste encore de savoir qui peut être le coordonnateur des actions requises pour ce faire en Île de France.

### III - Les spécificités de l'Île de France

Les statuts du SIAAP de 1970 lui conféraient une mission globale pour l'assainissement de la Région parisienne récemment morcelée entre les nouveaux départements.

Leur article 3 stipulait : *« 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 le traitement des eaux usées »* (annexe 3).

Le rôle global du SIAAP était clair. Pour des raisons essentiellement financières (assiette de la redevance fondée sur la consommation d'eau potable), le SIAAP s'est désengagé de sa mission pour les eaux pluviales.

Cet abandon est officialisé dans la rédaction de ses nouveaux statuts en vigueur depuis le 9 octobre 2000. Les mots « eaux pluviales » en ont disparu. Il n'y a aucune équivoque sur l'intention qui a entraîné cette suppression. Après avoir cité l'article 2 de ses statuts modifiés, le SIAAP écrivait le 15 janvier 2003, dans le cadre d'une procédure devant le TA de Melun, : *« il résulte de ce qui précède que le SIAAP a une **compétence limitée** au transport des effluents urbains et à l'épuration de ces eaux avant leur rejet en milieu naturel. Ainsi, juridiquement, le SIAAP ne dispose-t-il d'aucune compétence relative à l'évacuation des eaux pluviales »* (phrase soulignée dans le texte) (annexe 4).

Certes le SIAAP réalise actuellement des ouvrages de stockage importants à financements partagés avec l'Agence de l'Eau et les départements, mais que de temps il a fallu pour les réunir faute de cadre institutionnel ! Le 27.11.2001, M. M. Ouzoulias convenait lui-même que *« le SIAAP est **obligé** de réaliser des ouvrages de grande capacité en réponse à une **situation d'échec** de non-maîtrise des ruissellements liés au développement urbain de ces dernières années »* -(annexe 5).

Cette reconnaissance, teintée de regret, de la subsidiarité « *obligée* » du SIAAP, montre assez que ces ouvrages ne viennent qu'en compensation des insuffisances du passé. Ils ne s'inscrivent pas du tout dans l'anticipation requise par la circulaire du 22 juin 1977, véritable bible de l'assainissement, qui demande que *« le responsable de l'assainissement ne se limite pas à étudier les ouvrages d'assainissement à réaliser une fois que le plan de développement de l'agglomération sera fixé, mais qu'il **intervienne dès l'origine des études d'aménagement ou d'urbanisme** »* (article 1.4.2). Bien entendu « *l'assainissement*

*des agglomérations, au sens ou l'entend la présente instruction a pour objet d'assurer l'évacuation de l'ensemble des eaux pluviales et usées » (art. 1.1).*

Le processus d'abandon de la mission originellement confiée au SIAAP pour les eaux de pluie est à l'origine des graves insuffisances actuelles de l'assainissement pluvial en Île de France.

Tant qu'à défaut d'une mission institutionnelle inscrite dans ses statuts, le SIAAP ne fera qu'œuvre de bonne volonté ou de subsidiarité « *obligée* » pour prendre en charge les eaux pluviales, le problème de plus en plus grave qu'elles soulèvent ne sera pas résolu dans la Région parisienne. Le jeu malsain du renvoi de l'une à l'autre compétence se poursuivra entre le SIAAP, les départements et les communes ou communautés d'agglomération, même si de lénifiantes déclarations d'élus se veulent rassurantes et parlent de consensus.

Encore faudrait-il que le SIAAP dispose des moyens nécessaires pour conduire cette saine politique globale. Sa qualité d'établissement interdépartemental qui rend son Conseil d'Administration entièrement tributaire des départements n'est certainement pas favorable à **une action par nature régionale**.

La qualité **d'établissement régional** du SIAAP entraînerait nécessairement une recomposition de son Conseil d'Administration où, à côté des Conseillers Généraux qui le constituent aujourd'hui dans son intégralité, devraient siéger des Conseillers Régionaux et des représentants des usagers. La présence des représentants des usagers concrétiserait le souhait exprimé dans l'exposé des motifs de la loi de « *faire participer le public à l'élaboration et au suivi des politiques* ».

La réforme majeure serait donc de donner au SIAAP un statut **d'établissement régional** avec une mission globale pour les eaux usées comme pour les **eaux de pluie**, et deux budgets diversifiés alimentés, l'un par la redevance facturée à raison des m<sup>3</sup> d'eau potable consommés pour les eaux usées, l'autre par une taxe adossée à la taxe d'habitation pour les eaux pluviales.

Doté d'une **autorité conférée par la loi**, il aurait les moyens d'organiser et d'entreprendre, avec efficacité et sans compromis interminables, la création d'un ensemble cohérent d'ouvrages d'assainissement en lien direct avec le schéma régional d'urbanisation.

#### **IV - Branchements et pollution**

Bien qu'au cœur des préoccupations de tous, la résorption de la pollution diffuse existante due à des entrées d'eaux usées dans les canalisations dites pluviales, n'est pas traitée par le projet de loi qui ne vise que les raccordements futurs dans son article 24.

Corriger les conséquences des erreurs ou des habitudes du passé n'est pas chose aisée. Pourtant, les branchements défectueux existants sont bien une des causes de la pollution constatée aujourd'hui dans les canalisations dites pluviales.

Quelques communes soumettent déjà, sans base légale, leur renonciation à préempter un bien mis en vente, à la production par son propriétaire lors du dépôt de la DIA, d'une attestation de conformité de ses branchements particuliers.

La légalisation de cette saine pratique permettrait d'en systématiser l'application sans laisser des maires isolés prendre des initiatives certes heureuses, mais qui peuvent être contestées.

On peut regretter que cette mise aux normes ne soit imposée que lors des transferts de propriété, méthode qui exigera beaucoup de temps pour assainir la situation, mais ne serait-ce pas mieux que de ne rien faire?

Que l'assainissement soit assuré en régie ou délégué, c'est certainement le gestionnaire du réseau qui sera le plus compétent pour opérer la vérification de la conformité et s'assurer de sa bonne mise à niveau si nécessaire. Il connaît le réseau et ses dysfonctionnements. Il est sur place après coup pour contrôler, dans le temps, l'efficacité des travaux réalisés en amont chez les particuliers.

Le projet de loi pourrait enclencher ce processus de restitution progressive des canalisations pluviales à leur destination d'origine..

## V - La pluie décennale

Le législateur ne se penche pas non plus sur cet archétype de l'assainissement. Pourtant c'est sur la pluie décennale que se fondent les « acteurs » de l'assainissement pour calculer leurs ouvrages et rejeter la responsabilité des conséquences dommageables des événements pluvieux qui excèdent cette norme jugée par eux invariable et perpétuelle.

Ils méconnaissent le texte fondateur de la circulaire déjà citée, du 22 juin 1977, qui dispose que « *s'il est **souvent admis à priori** qu'il est de bonne gestion de se protéger du risque de fréquence décennale, le maître d'ouvrage **n'hésitera pas**, dans les quartiers fortement urbanisés et dépourvus de relief, à calculer les collecteurs principaux en vue d'absorber les **débîts de retour de 20 ans, voire de 50 ans**, de manière à éviter, même à de tels intervalles, des inondations étendues et prolongées, compte tenu de la longévité des ouvrages et de **l'accroissement continu**el du coefficient de ruissellement* (article 2.1.1.) ».

Le législateur pourrait-il rappeler les services d'assainissement au bon sens qui veut, comme dit ci-dessus, qu'on conçoive les ouvrages en **fonction des besoins concrets** et non selon des normes abstraites, même si chacun reconnaît la nécessité d'un étalon de base ? L'assainissement est fait pour l'urbanisation et non l'urbanisation en fonction de l'assainissement.

Qu'est ce qu'une pluie de référence ? Convient-il encore de la qualifier par un hypothétique et très artificiel temps de retour ? La modification rapide des données climatiques devrait inciter le législateur ou le pouvoir réglementaire derrière lui, à en dessiner un contour beaucoup plus souple en éradiquant des pratiques la formule obsolète qui définit encore la pluie décennale dans la Région Parisienne comme étant une précipitation de « *35 mm d'eau dans un pas de temps d'une heure* ».

## VI - La facturation de l'eau

L'art. 30 que crée l'art. L 2224-12-1 stipule que « *la fourniture d'eau, quel qu'en soit le bénéficiaire fait l'objet d'une facturation* ». Sous le même numéro d'article, le commentateur explique, dans l'exposé des motifs de la loi, qu'il est ainsi mis « *fin aux pratiques de livraison gratuite d'eau à des administrations ou des bâtiments publics, mettant ainsi à la charge des autres abonnés les dépenses correspondantes* ». Ce transfert de charge de l'usager vers le contribuable sera-t-il transparent ? On est en droit de s'en inquiéter.

Néanmoins, cette disposition parait bonne dans la mesure où elle pourrait mettre fin au gaspillage d'eau constatée dans de nombreux établissements publics et inciter les élus à la mise en place de matériels économes en eau.

Pour vérifier l'impact et donc l'exécution de cette disposition, il serait souhaitable que les rapports sur le prix et la qualité du service public d'eau potable visé à l'art. L 2224-5 du CGCT, comportent un état annuel des consommations d'eau des administrations et bâtiments publics ci-dessus visés. Chaque Commission Consultative des Services Publics Locaux serait ainsi à même d'apprécier les effets positifs de la loi sur les économies d'eau dans sa ville, sa communauté d'agglomération ou son département.

Parallèlement, une disposition fiscale efficace pourrait encourager les propriétaires d'appartements en immeubles collectifs à la pose de compteurs divisionnaires d'eau froide, sans aller jusqu'à la pose trop coûteuse de compteurs principaux individuels telle qu'autorisée par l'art. 93 de la loi SRU du 13.12.2000.

**MV le 22 février 2005**