

La gestion des eaux pluviales urbaines hors du budget général : une discussion sur les modèles de financement en France

Urban stormwater management outside the general budget: a discussion on funding models in France

ANGELINI SOBRINHA Lôide ¹, BERTRAND-KRAJEWSKI Jean-Luc ²

1 Université Fédérale de Grande Dourados, Dourados, Brésil, loidesobrinha@ufgd.edu.br

2 INSA Lyon, Villeurbanne, France, jean-luc.bertrand-krajewski@insa-lyon.fr

RÉSUMÉ

La gestion des eaux pluviales urbaines (GEPU) ne dispose en France d'aucun mode de financement spécifique, la laissant en marge du budget général des collectivités. En période de changement de paradigme de gestion des eaux pluviales urbaines, où les techniques de gestion à la source et l'utilisation des solutions fondées sur la nature sont largement préconisées et développées, il est nécessaire d'instaurer de nouveaux modes de financement. Deux propositions de financement pour la gestion des eaux pluviales urbaines sont présentées et discutées à partir d'une revue bibliographique : d'une part, des outils utilisés dans certains pays d'Europe, et d'autre part une méthode d'évaluation du coût moyen annuel des équipements et du coût de fonctionnement des services de gestion fondée sur l'utilisation du Fonds de Compensation pour la Taxe sur la Valeur Ajoutée (FCTVA). Néanmoins les modèles présentés comportent encore des insuffisances et une discussion plus large des enjeux et des besoins est nécessaire pour élaborer des modalités plus pertinentes de financement de la gestion des eaux pluviales urbaines.

ABSTRACT

Urban stormwater management has no specific funding arrangement in France, leaving it in the margin of the general budget of the municipalities. In times of urban stormwater management paradigm shift, where source control measures and nature-based solutions are widely advocated and developed, there is a need for new funding approaches. Two funding proposals for urban stormwater management are presented and discussed on the basis of the literature: on the one hand, tools used in some European countries, and on the other hand a proposal for an assessment of both the average annual cost of urban drainage equipment and the operating cost of management services based on the use of the Compensation Fund for the Value Added Tax (FCTVA). However, there are still shortcomings in the models presented and a broader discussion of issues and needs is required to develop more appropriate funding arrangements for urban stormwater management.

MOTS CLÉS

(assainissement , décentralisation , FCTVA , outils financiers , SPA GEPU)

1 INTRODUCTION

L'évolution de la gestion des eaux pluviales urbaines depuis environ 150 ans montre qu'elle est passée du paradigme fondé sur les principes hygiénistes d'évacuation rapide à des approches durables et intégrées (Bertrand-Krajewski, 2021). La gestion durable des eaux pluviales permet d'agir sur de nombreux enjeux : i) la prévention et la gestion des inondations; ii) la préservation et la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques; iii) la performance des systèmes d'assainissement des eaux usées; iv) l'adaptation des villes au changement climatique (nature en ville et biodiversité, lutte contre les îlots de chaleur, qualité de vie) (Ministère de la Transition Écologique, 2021).

Les services classiques de collecte, de transport, de stockage et de traitement des eaux pluviales urbaines sont effectués soit en réseau unitaire, qui véhicule conjointement eaux usées et eaux pluviales, soit en réseau pluvial séparatif. Ces systèmes, dit traditionnels, ont des modalités de financement bien établies, alors que les nouvelles techniques, dites alternatives ou de gestion à la source et/ou fondées sur la nature, en plein développement, ne disposent pas de modes de financement adaptés à leurs spécificités. La transition du « tout tuyau » (systèmes traditionnels) au profit des techniques de gestion à la source suscite donc de nouvelles problématiques de financement (Yang, 2013). Une discussion et une évolution des modes de financement de la Gestion des Eaux Pluviales Urbaines (GEPU) apparaissent donc nécessaires. Cet article a pour objectif de présenter deux propositions de financement de la GEPU et de promouvoir la discussion sur cette thématique.

2 MÉTHODOLOGIE

La discussion présentée dans ce résumé est fondée sur une revue bibliographique sur le sujet des eaux pluviales. Après une brève présentation du mode de financement de la GEPU en France, les auteurs présentent deux modèles possibles de financement et ouvrent des pistes de discussion.

3 FINANCEMENT ACTUEL ET POSSIBILITÉS FUTURES

3.1 FINANCEMENT ACTUEL DE LA GEPU EN FRANCE

Les services publics d'eau potable et d'assainissement (eaux usées et eaux pluviales) sont gérés comme des Services Publics à caractère Industriel et Commercial - SPIC (Vie Publique, 2022). Le budget dédié aux eaux pluviales est annexe à celui de l'assainissement et la GEPU ne dispose d'aucun mode de financement spécifique. La Circulaire du 12 décembre 1978 (JORF, 1979) traitant du financement de l'assainissement indique la proportion des charges d'exploitation que peut prendre le budget général au titre des eaux pluviales dans les systèmes unitaires. Cette proportion peut varier de 20 à 35 % des charges d'exploitation hors amortissements et intérêts ; et de 30 à 50 % des amortissements et les intérêts. Pour les équipements pluviaux séparatifs, les dépenses sont directement portées par le budget général de la collectivité (Grégoire, 2019). Actuellement, l'investissement dans la GEPU, à l'exclusion du budget général des collectivités, provient de sources à durée déterminée, telles que i) la participation à un Projet Urbain Partenarial – PUP d'une durée maximale de 10 ans (CEREMA, 2017) ; ii) les aides d'organismes publics, principalement des Agences de l'Eau (Lyon Métropole, 2022) ; iii) d'éventuelles aides apportées dans le cadre d'appels à projets locaux ou nationaux ; et iv) les investissements privés dans les zones d'activités commerciales (ZAC) et les lotissements de type éco-quartiers (Yang, 2013 ; Chouli, 2006).

3.2 Modes de financement possibles pour la GEPU

Des modes de financement possibles de la GEPU en France ont été suggérés par Yang (2013) qui a étudié le sujet à l'échelle internationale incluant certaines régions d'Allemagne, le Danemark, les Pays-Bas, la Suède, l'Australie, le Canada et les États-Unis. Cette recherche a permis de proposer : i) l'investissement provenant de l'autofinancement par le budget général ; ii) le prêt bancaire à faible intérêt, comme l'Aqua prêt et ou ceux de la Caisse des Dépôts qui sont des offres de prêt à taux fixe dédiés aux projets d'infrastructures d'eau potable, d'assainissement, de traitement des eaux pluviales et de GEMAPI (Banque des Territoires, 2022) ; et iii) les obligations vertes qui sont un emprunt émis par une entreprise ou une entité publique auprès d'investisseurs pour lui permettre de financer ses projets contribuant à la transition écologique (Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires et le Ministère de la Transition Énergétique, 2022). Pour l'exploitation et l'investissement, les possibilités sont : i) l'autofinancement par le budget général ; ii) la facture d'eau calculée sur les m³ d'eau consommée ; iii) la redevance eaux pluviales calculée par m² imperméabilisé ; et

iv) la taxe foncière calculée par m² de propriété.

L'utilisation de la facture d'eau pour financer les services de GEPU est le cas de quelques villes d'Allemagne, du Danemark, des Pays-Bas et de Suède. En général, le service des eaux pluviales dans ces pays est couplé au service d'assainissement (eaux usées et eaux pluviales). Dans ce système, les habitants payent un forfait rattaché à la connexion au réseau (Pays-Bas), qui peut être associé à la surface du bâtiment (Suède) ou calculé en fonction de la consommation d'eau. Les ressources sont divisées en deux parties au Danemark : 60 % pour la gestion des eaux usées et 40 % pour la gestion des eaux pluviales (Chouli, 2006 ; Yang, 2013).

La redevance eaux pluviales calculée par m² imperméabilisé pour financer les charges d'exploitation n'est pas une idée nouvelle. La taxe foncière calculée par m² de propriété pour le financement de l'exploitation proviendrait de la Taxe sur les Propriétés Bâties (TFPB). Cette taxe est l'une des principales ressources de la fiscalité directe locale, représentant une part prépondérante des recettes de fonctionnement des communes et de leurs groupements (51 % en 2016) (CEREMA, 2019). Une redevance (taxe facultative) pour les eaux pluviales et de ruissellement a été introduite en France lors de la préparation de la loi sur l'eau de 1992, proposée à nouveau en 2005, adoptée dans la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 et précisée ensuite par la loi du 12 juillet 2010, dite loi Grenelle 2, et finalement dans son décret d'application du 6 juillet 2011. La taxe a été instaurée en 2010 puis supprimée dès 2014 (Yang, 2013). Pour comprendre la faible mise en place de cette taxe par les collectivités, Le Nouveau *et al.* (2013) ont proposé une démarche pour observer et analyser les conditions d'adoption de la taxe. Les causes possibles de non adoption et/ou d'abandon sont les suivantes : i) la taxe était facultative et exposait les collectivités à des dilemmes ; ii) le coût initial de sa mise en place était *a priori* élevé ; iii) l'instrument était perçu comme complexe par les collectivités et a généré des besoins d'administration du service ; iv) un risque de recul des politiques de maîtrise à la source des eaux pluviales pour maximiser les recettes était perçu ; v) la crainte de certains élus de voir l'instauration d'un nouvel impôt suivie de sanctions électorales à l'approche des élections municipales, ou de pénaliser l'attractivité économique du territoire était plausible ; vi) le patrimoine des collectivités elles-mêmes était susceptible de devenir la base principale de la taxe à long terme ; vii) l'instauration de la taxe, à l'occasion de la veille réglementaire, de la préparation des décisions budgétaires ou de transferts de compétences, était susceptible de créer des difficultés pour les acteurs concernés (les services techniques, les services financiers, les élus en charge de l'assainissement ou des finances). D'autres raisons sont discutées par Carron et Guénéguou (2013) : i) la pertinence du mode de calcul ; ii) le coût pour les activités économiques ; iii) le coût direct pour les communes (voirie, bâtiments publics et espaces publics) et de gestion de la taxe ; iv) le coût de la mise en œuvre et de recouvrement ; iv) l'acceptabilité sociale ; et v) la récupération de la taxe auprès des locataires.

Début 2022, le groupe de travail "Eaux pluviales et aménagement" du GRAIE a proposé une méthode d'évaluation des coûts de la compétence GEPU (GRAIE, 2022), fondée sur l'équation suivante : coût net = coût moyen annuel (lié à l'équipement) + coût de fonctionnement du service (non lié à l'équipement). D'autres aspects ont été abordés : i) le coût annuel moyen doit tenir compte de la rénovation et de l'entretien du réseau existant, considérés comme de l'exploitation ou de l'investissement ; ii) les travaux de rénovation et d'entretien sont admissibles au Fonds de Compensation pour la Taxe sur la Valeur Ajoutée (FCTVA) qui est la principale aide de l'Etat aux collectivités territoriales en matière d'investissement (Collectivités locales, 2022) ; iii) la contribution pour l'assainissement elle-même ne sera pas admissible au FCTVA ; et iv) le coût de gestion du service doit être ajouté au coût moyen annualisé pour définir le coût net transféré. Cependant, dans l'équation proposée par le groupe de travail du GRAIE pour la Métropole de Lyon, les auteurs soulignent les considérations suivantes : i) le modèle est principalement fondé sur le renouvellement des ouvrages, plus particulièrement les réseaux unitaires et séparatifs, en considérant que les ouvrages alternatifs n'ont pas besoin de renouvellement au-delà de l'entretien courant ; ii) la gestion des installations publiques est fondée sur les seuls patrimoines déclarés ; iii) l'équation proposée ne tient pas compte des subventions qui pourraient être obtenues ; et v) la prévision des ressources pour les missions de pilotage de la politique pluviale, de coordination des acteurs et d'animation d'actions de désimperméabilisation de la GEPU n'a pas été incluse dans l'équation proposée.

Les difficultés de mise en œuvre de la gestion patrimoniale des aménagements alternatifs ou intégrés des eaux pluviales sont discutées par Thébault *et al.* (2020) qui soulignent : i) le manque de connaissance du patrimoine réel des ouvrages de la GEPU ; ii) la diversité des pratiques sur l'évolution de la structuration et de l'organisation des services de la GEPU ; iii) le manque de connaissances sur les pratiques territoriales ; et iv) la jeunesse du cadrage de la gestion patrimoniale des infrastructures de gestion des eaux pluviales par la législation et par des guides professionnels décrivant sa mise en pratique. De plus, « les coûts standards d'investissement et de gestion des ouvrages sont difficiles à définir, car ils dépendent de nombreux facteurs, comme par exemple

le prix du foncier occupé par les aménagements » (Thébault et Sage, 2021). La question des ressources humaines nécessaires est très importante, notamment lors du passage à l'intercommunalité de la compétence de la gestion intégrée des eaux pluviales, qui doit disposer des moyens humains suffisants pour assurer sa propre expertise (Thébault, 2019).

4 CONCLUSION - DISCUSSION

Actuellement, il n'existe pas de modalités de financement stables et spécifiques pour l'investissement et l'exploitation de la GEPU en France. En période de changement de paradigme, il est nécessaire de discuter et de faire évoluer ces modalités, notamment en tenant compte des aspects suivants insuffisamment ou non pris en compte jusqu'à présent, par exemple : i) la nécessité d'investissements importants à court terme, ii) la répartition public-privé des coûts et des bénéfices, iii) la prise en compte des co-bénéfices non directement liés à l'eau (biodiversité, infiltration et utilisation des eaux pluviales, réduction des îlots de chaleur urbains, urbanisme, cadre de vie, etc.).

BIBLIOGRAPHIE

- Bertrand-Krajewski J.-L. (2021). Integrated urban stormwater management: evolution and multidisciplinary perspective. *Journal of Hydro-environment Research*, 38, 72-83, doi: 10.1016/j.jher.2020.11.003.
- Banque des Territoires (2022). *Aqua Prêt pour soutenir vos investissements dans le secteur de l'eau*. Disponible sur <https://www.banquedesterritoires.fr/aqua-pret> (consulté le 21 déc. 2022).
- Carron D., Guénéguou S. (2013). État des lieux des modes de financement des eaux pluviales en France. *TSM*, 5, 83-91.
- CEREMA (2019). *Panorama de la fiscalité à effet de levier sur le foncier*. Disponible sur http://outil2amenagement.cerema.fr/IMG/pdf/tfpb-211202_panorama_cle74f4ae.pdf (consulté le 21 déc. 2022).
- CEREMA (2017). *Le Projet Urbain Partenarial (PUP)*. Disponible sur <http://outil2amenagement.cerema.fr/le-projet-urbain-partenarial-pup-r471.html> (consulté le 21 déc. 2022).
- JORF (1979). Circulaire du 12 décembre 1978 relative aux modalités d'application du décret 67945 du 24 octobre 1967 concernant l'institution, le recouvrement et l'affectation des redevances dues par les usagers des réseaux d'assainissement et des stations d'épuration. *Journal Officiel de La République Française*, 6 mars 1979, 54, 2014-2018. Disponible sur <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT00000505805> (consulté le 21 déc. 2022).
- Chouli E. (2006). *La gestion des eaux pluviales urbaines en Europe: analyse des conditions de développement des techniques alternatives*. Thèse de doctorat, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Paris, France, 266 p. Disponible sur <https://pastel.archives-ouvertes.fr/pastel-00002263/file/TheseChouli.pdf> (consulté le 21 déc. 2022).
- Collectivités locales (2022). *Fonds de Compensation pour la Taxe sur la Valeur Ajoutée (FCTVA)*. Disponible sur <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/fonds-de-compensation-pour-la-taxe-sur-la-valeur-ajoutee-fctva> (consulté le 21 déc. 2022).
- Lyon Métropole (2022). *La Métropole s'engage avec l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse : lutter contre la dégradation des milieux aquatiques, améliorer la qualité de ses ressources, rendre la ville perméable*. Disponible sur https://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/media/pdf/espace-presse/dp/2022/20220905_dp_agence-eau.pdf (consulté le 21 déc. 2022).
- Grégoire T. (2019). *Le financement des eaux pluviales urbaines, une question ravivée par des contentieux et le transfert*. Public Impact Management. Disponible sur <https://www.publicimpact.eu/post/2019/10/10/le-financement-des-eaux-pluviales-urbaines-une-question-ravivee-par-des-contentieux-et-le> (consulté le 21 déc. 2022).
- GRAIE (2022). *Le coût de la Gestion des Eaux Pluviales Urbaines (GEPU)*. Disponible sur <https://youtu.be/UqJHmwnG9IY> (consulté le 21 déc. 2022).
- Le Nouveau N., Deroubaix J.-F., Diou G., Tardivo B. (2013). *La taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines, un révélateur de l'action publique: analyse des premières expériences en France*. Novatech 2013, Lyon, France. Disponible sur <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03303261/document> (consulté le 21 déc. 2022).
- Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et Ministère de la Transition énergétique (2022). *Les obligations vertes*. Disponible sur https://www.ecologie.gouv.fr/obligations-vertes#scroll-nav_5 (consulté le 21 déc. 2022)..
- Ministère de la Transition Écologique (2021). *Gestion durable des eaux pluviales : le plan d'action*. Disponible sur https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Gestion_durable_des_eaux_pluviales_le_plan_daction.pdf (consulté le 21 déc. 2022).
- Vie Publique (2022). *Le service public local de l'eau potable et de l'assainissement*. Disponible sur <https://www.vie-publique.fr/eclairage/24024-le-service-public-local-de-leau-potable-et-de-l-assainissement> (consulté le 21 déc. 2022).
- Thébault E. (2019). *La ville à fleur d'eau : doctrines, techniques et aménagement de l'eau de pluie et de cours d'eau dans l'agglomération parisienne, 1970-2015*. Thèse de doctorat, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, Paris, France.
- Thébault E., Sage J., Ferrier V., Kerloc'h B., Saulais M., Berthier E. (2020). *La gestion patrimoniale des ouvrages et aménagements dédiés à la gestion des eaux pluviales urbaines : retour d'expérience auprès d'une sélection de 21 collectivités*. OFB, Cerema et Université Gustave Eiffel. Disponible sur <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03010195/document> (consulté le 21 déc. 2022).
- Thébault E., Sage J. (2021). Déborder des réseaux urbains: les stratégies de gestion des eaux pluviales dans vingt-et-une collectivités françaises. *TSM*, 10, 49-64.
- Yang Y. (2019). *Analyse du financement de la gestion des eaux pluviales: apport des pratiques à l'échelle internationale et de l'étude d'instruments financiers*. Sciences de l'environnement. Université de Lorraine, Nancy, France, mémoire de Master, 62 p. Disponible sur <https://hal.inrae.fr/hal-02610041/document> (consulté le 21 déc. 2022).