

Redevance inondation

La prévention des inondations n'est aujourd'hui financée par aucune ressource dédiée : les collectivités et maîtres d'ouvrage doivent prélever sur leurs propres budgets généraux pour couvrir les actions qu'elles engagent. La «redevance pour service rendu» instaurée par l'article L 211-7 du code de l'environnement est-elle une opportunité à saisir par les porteurs de projets et est ce qu'elle peut se mettre en place facilement ? Le CEPRI a proposé à plusieurs syndicats ou établissements publics de s'interroger sur des exemples précis.

Le constat de départ suivant a motivé la réflexion : la prévention des inondations est bien un service public rendu à ceux qui habitent et exploitent le territoire, qu'ils soient directement touchés parce qu'ils résident en zone inondable ou indirectement concernés en dehors de la zone inondable, qui leur fournit des services (eau potable, réseau de communication qui passent en zone inondable, accueil d'entreprises dans des zones d'activités en zone inondable, réseaux d'énergie ou de télécommunications dont le service sera interrompu suite à l'arrêt des installations situées en zone inondables, etc.).

N'est-il pas alors pertinent de recourir à une « redevance pour service rendu » et cibler de manière spécifique les bénéficiaires de la prévention des inondations afin de moins solliciter le budget général des collectivités ? C'est une question sur laquelle le CEPRI s'est penché courant 2008 dans un partenariat engagé avec l'Etablissement Public Loire, le Syndicat mixte pour le SAGE de la Lys, l'EPTB Charente, le Conseil Général du Loiret et les Grands Lacs de Seine (IIBRBS), en s'intéressant à trois aspects :

- une analyse du contexte réglementaire des «redevances pour service rendu», avec la sollicitation d'un avocat ;
- un recueil des expériences de collectivités ayant institué ou tenté d'instituer des redevances pour service rendu pour financer la prévention des inondations ;
- l'étude d'une collectivité pilote : l'Etablissement Public Loire.

Des articles de Loi précis décrivent bien le processus

Ce qu'on appelle « redevances pour service rendu » des collectivités dans le domaine de la gestion sont en général des participations pesant sur des tiers fondées sur les textes suivants:

- L'article L. 211-7 du Code de l'Environnement,
- Les articles L. 151-36 à 151-40 du Code rural, auxquels renvoie l'article L 211-7,
- Les articles R. 214-88 à R. 214 – 104 du Code de l'Environnement, qui correspondent à la codification du décret 93-1182 du 21 octobre 1993 relatif à la procédure applicable aux opérations entreprises dans le cadre de l'article L. 211-7 du code de l'environnement.

Ils permettent aux collectivités de faire participer aux dépenses de premier établissement, d'entretien et d'exploitation des ouvrages les personnes qui ont rendu les travaux nécessaires ou qui y trouvent intérêt (L. 151-36 du Code rural) et définissent les modalités pratiques de la mise en place de la redevance.

Une redevance repose sur un service, des bénéficiaires et une assiette de redevance

Définir une redevance demande de définir clairement le service rendu, les catégories de bénéficiaires de ce service, l'assise sur laquelle repose la redevance et qui permet de la collecter, l'assiette sur laquelle reposera le calcul de la redevance par application d'un taux de redevance, une éventuelle modulation de la redevance pour limiter le trop grand nombre de redevables de petites sommes, et enfin le mode de perception de la redevance.

La redevance n'est pas une taxe ni un impôt : elle doit donc correspondre à un intérêt effectif des personnes appelées à contribuer, personnes « qui ont rendu les travaux nécessaires ou qui y trouvent intérêt ».

Il faut donc identifier précisément le service rendu et les bénéficiaires de ce service. De plus, l'intérêt de ces personnes appelées à contribuer doit être mesurable et suffisamment significatif pour légitimer une participation financière. La participation ne sera légitimée qu'à partir du moment où l'intérêt sera mesurable et non sérieusement niable. C'est un point important à anticiper, car il peut faire l'objet de nombreuses remarques voire des contestations par les « bénéficiaires » sollicités, lors de l'enquête d'utilité publique.

Depuis le décret n°2005-115 du 7 février 2005, il suffit d'identifier les catégories de personnes appelées à contribuer. Auparavant, il était demandé de joindre au dossier d'enquête publique la liste nominative des personnes redevables, ce qui pouvait être beaucoup plus délicat.

La participation doit respecter le principe d'égalité devant la loi et devant les charges publiques : cela demande de traiter de façon identique les administrés se trouvant dans des situations semblables et implique que l'ensemble des personnes trouvant intérêt aux travaux ou ouvrages doivent s'acquitter de la participation. La fixation de tarifs différents est possible mais doit reposer sur des fondements solides au regard de l'égalité de la loi et des charges publiques.

L'exemple de la réflexion conduite par le CEPRI sur une redevance pour écrêtement des crues par un barrage illustre les difficultés :

Dans la réalité, certains syndicats perçoivent depuis leur création une « redevance ». Ceux qui ont voulu en instituer une ont vite rencontré de grandes difficultés, soit pour définir le service, soit pour limiter le nombre de bénéficiaires et donc les coûts de collecte de la redevance. Voici quelques éléments de réflexion pour illustrer cette difficulté :

Quel est le service rendu par un barrage et comment le lier à un « critère » permettant ensuite de définir des bénéficiaires et une « assiette » de calcul et de prélèvement de la redevance ?

Est-ce l'abaissement de la hauteur d'eau d'inondation pour une crue donnée (et laquelle ou lesquelles) ou l'absence d'inondation jusqu'à un certain niveau de crue ou la moindre durée de la crue (ou de l'inondation) ? Est-ce la diminution des dommages physiques (lesquels) ou monétaires (évalués sur quelle base mesurable) ?

Le critère retenu doit pouvoir être bien expliqué et argumenté pour permettre aux « bénéficiaires » mais aussi aux commissaires enquêteurs (et éventuellement au juge en cas de recours) d'apprécier la nature du service et l'égalité de traitement des bénéficiaires au regard de la modification apportée au critère retenu. Concrètement c'est vraiment difficile pour la prévention des inondations : il est souvent hasardeux de justifier d'un abaissement précis de hauteur d'eau à l'échelle de chaque parcelle ou chaque bien par exemple, pour différentes crues ou inondations. Jusqu'à quel niveau d'abaissement de la hauteur d'eau considère-t-on qu'il y a « service rendu » (1 cm, 5 cm, 10 cm ?) justifié par quel outil technique ou scientifique ?

Définir une redevance pour soutien d'étiage est par exemple plus facile : le service consistant à garantir un niveau de débit minimal est clairement compréhensible et argumentable !

Quels sont les bénéficiaires de l'écrêtement des crues par un barrage ? Difficile de ne pas dire que ce sont tous ceux qui sont en zone inondable et qui sont moins ou pas inondés, ce qui représente une très grande quantité de redevables potentiels. On peut voir apparaître ou choisir de mettre en avant des arguments pour associer des « bénéficiaires » dans la zone non inondable. Là encore le choix demande une justification parfois malaisée à asseoir de manière fiable. Le nombre de « redevables » en dépend !

Quelle est l'assise ? La plus fiable reste le foncier, sur lequel on dispose de nombreux fichiers régulièrement mis à jour ; dans le cas d'un barrage écrêteur de crue, le nombre de bénéficiaires peut devenir très vite extrêmement important si des villes importantes se trouvent dans l'aire d'influence (c'est bien pour cela qu'ils ont été conçus !). La redevance se trouve alors devoir être appliquée à plusieurs dizaines, voire centaines de milliers de propriétaires fonciers. Une telle assise conduit à rendre redevables aussi bien des personnes physiques, que des entreprises, des collectivités ou des gestionnaires de réseaux propriétaires d'emprise au sol. Avec le nombre de redevable, le risque de recours augmente et il faut le prendre en considération ! La gestion d'un fichier de plusieurs dizaines de

milliers de redevables est lourde et coûteuse, car il est obligatoire de le mettre à jour avant chaque émission de la redevance.

Est il possible de moduler pour réduire le nombre de redevables ? La loi a prévu cette possibilité, lorsque la collectivité qui perçoit la redevance peut démontrer que le coût de la collecte est supérieur ou proche du montant de la redevance. Lorsqu'on étudie cette opportunité de près, on remarque qu'une telle modulation conduit à ne plus solliciter directement les personnes physiques (sauf les très gros propriétaires fonciers) et à concentrer la redevance sur les entreprises, les gestionnaires de réseau et les collectivités. Dans un exemple étudié, le syndicat souhaitant mettre en place une redevance se retrouvait finalement à percevoir la redevance sur ses collectivités membres ! Dans ce cas, n'est-il pas plus simple et moins coûteux pour tous, d'augmenter les cotisations des membres ?

Une démarche qui représente un coût important. Constituer et entretenir un fichier de redevable, ainsi qu'émettre et percevoir des titres représentent un coût important pour un syndicat. Un EPTB peut demander à une agence de percevoir pour lui, contre remboursement. Un syndicat peut obtenir aussi ce service de l'Etat ou d'un autre syndicat, contre remboursement. Mais dans tous les cas, le service représente un coût important et une charge de travail nouvelle et considérable, à mettre en balance avec le montant de la redevance attendu.

Le risque de contentieux reste encore important. Le travail conduit par le CEPRI montre combien la définition du service rendu, des bénéficiaires, de l'assise et de l'assiette repose sur des notions et des critères qui ne disposent pas encore d'une robustesse totale face à des recours qui apparaîtraient lors de l'enquête d'utilité publique.

En conclusion :

Malgré les progrès, une redevance semble aujourd'hui difficile à mettre en place dans le cas de la prévention des inondations car le « service rendu » est complexe à définir de manière irréfutable juridiquement, les redevables s'avèrent vite très nombreux et la redevance complexe à asseoir de manière incontestable, à évaluer et à récolter. Si on recourt à l'écrêtement de redevance pour limiter le nombre de titre de perception à émettre, la redevance pourrait ne s'appliquer finalement qu'aux grosses entreprises privées, aux équipements publics et aux collectivités territoriales. Dans ce cas, une contribution des collectivités elles-mêmes peut vite s'avérer aussi judicieuse, pour un moindre coût. Elle reviendrait à définir une clef de répartition au sein d'un syndicat ou d'un EPCI.

Le recours à une redevance pour l'écrêtement des crues ou la prévention des inondations demande que le législateur se penche à nouveau sur cet outil, pour le rendre plus facile et opérationnel à mettre en œuvre.