

# La gestion de l'eau et de l'assainissement dans le département du Nord

---

## *PRESENTATION*

---

*En 2003 et 2004, la chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais a contrôlé la gestion de trois syndicats, le syndicat intercommunal d'assainissement du Nord (SIAN), le syndicat intercommunal de distribution d'eau du Nord (SIDEN) et le syndicat d'exploitation des services d'eau et d'assainissement (SESEA) qui desservent environ 660.000 personnes pour le service de l'eau, soit 450 communes et 450.000 pour celui de l'assainissement, soit environ 350 communes. Les relations tissées entre les trois organismes ne respectent pas le droit européen de la concurrence ; elles soulèvent, au regard des prérogatives des collectivités territoriales adhérentes, des difficultés soulignées par la Cour dans ses travaux sur l'intercommunalité. Enfin, les conditions de fixation du prix et des redevances sont susceptibles des critiques déjà émises par la Cour dans son rapport public particulier consacré à la gestion des services de l'eau et de l'assainissement. La dissolution du SESEA, intervenue en cours de contrôle, n'a pas été l'occasion de définir une organisation plus sûre, comme le montre l'issue récente de contentieux en cours.*

---

## I - Les relations entre syndicats

### A - Au regard du droit européen de la concurrence

Créé le 7 septembre 1950 à l'initiative du conseil général du Nord, le SIDEN, outre sa mission principale, a assuré, à compter de 1983, « la gestion complète »<sup>237</sup> du SIAN, créé le 8 avril 1971 à l'initiative des mêmes acteurs. Renouvelée le 29 juin 1998, par avenant et pour douze années, la convention d'assistance technique et administrative conclue à cet effet, pour un montant annuel de 9,7 M€ en 1999, constitue un marché de services, au sens de la directive communautaire du 18 juin 1992 et aurait du faire l'objet d'une procédure de publicité et de mise en concurrence, à peine de nullité de l'acte. Conscients du risque contentieux, notamment en raison de la publication du décret n°98-111 du 27 février 1998 transposant la directive à l'article 104 du code des marchés publics alors en vigueur, les deux syndicats sont à l'initiative de la création, en 2000, avec deux autres partenaires<sup>238</sup> du SESEA, supposé offrir une plus grande sécurité. Le nouveau syndicat a donc été chargé, pour l'essentiel, des fonctions d'exploitation des services d'eau et d'assainissement ainsi que d'une assistance à caractère administratif, financier et technique pour le compte des personnes publiques adhérentes.

La présidence des trois syndicats est exercée par le même ordonnateur, également membre, avec deux représentants de la société civile, du conseil d'administration des trois régies à autonomie financière créées au sein du SESEA<sup>239</sup>. La nouvelle entité, qui emploie quatre cents agents, privilégie l'exploitation directe (93,7 % des m<sup>3</sup> facturés du périmètre). Hors du ressort des communes membres, elle propose ses offres en tant que délégataire du service public et intervient ainsi dans le secteur concurrentiel, notamment au sein de la communauté urbaine de Lille. En créant le SESEA, ses membres ont cru sortir du champ d'application du droit européen de la concurrence.

En effet, le SESEA a pour objet statutaire l'exploitation des services d'eau et d'assainissement et l'assistance technique et administrative au bénéfice de ses membres, compétences qui lui sont déléguées par ses adhérents, notamment le SIAN et le SIDEN. Les

---

237) Article premier de la convention passée à cet effet.

238) Le syndicat mixte de gestion du parc départemental du val Joly (chargé de l'assainissement de cette zone) et la CCI de Dunkerque (chargée de l'assainissement d'une zone d'entreprises)

239) L'une pour l'exploitation du service public de distribution d'eau potable et les deux autres pour celles des services publics d'assainissement collectif et non collectif.

relations entre les trois organismes paraissent ainsi ne relever que des seules dispositions statutaires et non pas de «*contrats à titre onéreux avec des personnes publiques ou privées*» selon la définition du nouveau code des marchés publics. De plus, le SESEA ne recevait, au titre des prestations effectuées, aucun versement du SIAN ou du SIDEN, puisqu'il avait été imaginé un dispositif lui permettant de se rémunérer directement auprès de l'utilisateur.

Dans des conditions juridiques par ailleurs discutables pour l'utilisateur et exposées infra, le SIAN comme le SIDEN ont, d'une part, institué la redevance d'assainissement prévue à l'article R. 2333-122 du CGCT et, par assimilation, une «redevance» étendue au service de l'eau, d'autre part, inclus dans le calcul du montant de ces redevances le coût des prestations administratives, financières, techniques, de maîtrise d'oeuvre et de frais de contrôle supportés par le SESEA, enfin, délégué à ce dernier le recouvrement et l'encaissement des «redevances» ainsi établies. Il suffisait donc au SESEA de ne reverser au SIAN et au SIDEN qu'une part des «redevances» collectées en leur nom, soit un total de 63 M€ en 2001, pour se trouver rémunéré sans flux financier apparent. Mais, comme l'a rappelé l'assemblée plénière de la cour administrative d'appel de Paris (26 mars 2002, société JC Decaux), s'assimilent à un prix acquitté en contrepartie des prestations les avantages consentis par une collectivité, en l'occurrence l'abandon tacite de recettes.

Il résulte de ce qui précède qu'en dépit du souhait de l'établissement de régler ses relations avec ses membres par la voie des transferts de compétences, le montage financier retenu n'était pas à même de le soustraire à l'obligation de mise en concurrence. Dans un document intitulé «*communication interprétative sur les concessions en droit communautaire*» (2000/C 121/02, JO des communautés européennes du 29 avril 2000), la commission de l'Union européenne a rappelé que, même si elles ne sont pas visées par les directives marchés publics, les concessions sont soumises aux règles et aux principes du traité, le critère de l'exploitation constituant à cet égard la caractéristique essentielle pour déterminer si l'on est en présence d'une concession de services. En application de ce critère, «*une concession existe lorsque l'opérateur supporte les risques liés au service en cause (établissement du service et son exploitation) en se rémunérant sur l'utilisateur, notamment par la perception de redevances, sous quelque forme que ce soit*». Dès lors, au vu de l'abandon au SESEA de recettes collectées au nom du SIAN ou du SIDEN, le contenu et les modalités des transferts de compétence opérés s'assimilaient à «une concession de services» au sens du droit communautaire et auraient dû être soumis aux principes élémentaires de publicité et de mise en concurrence.

La question se pose tout autant s'agissant de la maîtrise d'œuvre des travaux de création et d'extension des réseaux, confiée de fait et sans convention au SESEA, ainsi qu'en attestent les cahiers des clauses administratives particulières des marchés d'investissement passés par le SIAN et le SIDEN. La contractualisation d'une telle mission et sa soumission aux règles de publicité et de concurrence étaient pourtant indispensables. Il est en effet difficilement envisageable qu'une mission de maîtrise d'œuvre, qui se définit comme devant « *permettre d'apporter une réponse architecturale, technique ou économique définie par le maître d'ouvrage* »<sup>240</sup> puisse être réalisée indépendamment de ce dernier et sans aucune contractualisation, sauf à considérer que le rôle de maître d'ouvrage était également exercé, de fait, par le SESEA.

Il est vrai que l'examen des modalités de fonctionnement du SIAN et du SIDEN a montré qu'à l'exception du directeur général affecté à temps partiel entre les différentes structures, ces deux syndicats n'avaient plus, depuis la création du SESEA et jusqu'à sa dissolution, aucun personnel en situation d'activité. En conséquence, l'exercice effectif de la fonction de maître d'ouvrage pouvait s'avérer délicat ; surtout, en l'absence de tout moyen de contrôle, le SESEA ne pouvait être considéré comme prestataire « in house » comme le soutient l'ordonnateur.

## **B - Au regard des communes membres et de leurs groupements**

Outre sa fragilité au regard du droit européen de la concurrence, la convention d'assistance conclue entre le SIAN et le SIDEN a longtemps conduit ce dernier à assumer des compétences que ses statuts ne lui permettaient pas d'exercer. Ceux-ci, approuvés par arrêté préfectoral en novembre 1993, disposaient en effet que le SIDEN « *a pour objet principal d'apporter l'aide la plus large aux communes et établissements publics intercommunaux adhérents, en vue d'une alimentation et une distribution en eau potable la plus satisfaisante possible* ». L'assistance technique et administrative à un syndicat d'assainissement et l'exploitation du service d'assainissement n'entraient évidemment pas dans ce champ. Il convient d'ailleurs de souligner que les collectivités qui souhaitaient transférer la compétence de traitement et d'évacuation des eaux usées y avaient déjà procédé, mais au bénéfice du SIAN, dont le périmètre n'est pas identique à celui du SIDEN, ce qui n'est pas sans conséquence sur l'utilisateur (voir infra).

---

240) Article 2 de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique.

La création du SESEA et le transfert à ce dernier de l'exploitation des services d'eau et d'assainissement ainsi que de l'assistance technique et administrative au SIAN et au SIDEN ont également été effectués en méconnaissance des droits des collectivités membres. Ainsi, les réseaux et installations des communes membres ont été mis à disposition sans procès-verbal de remise et sans convention, en dépit de l'importance des biens transférés, retracés dans les comptes du SESEA pour une somme voisine de 42,4 M€ Le SESEA a ainsi été substitué de fait aux collectivités propriétaires dans les droits et obligations découlant des contrats portant notamment sur des emprunts affectés et des marchés, sans qu'aucun document contradictoire n'ait été établi à cette occasion. Seules, les délibérations concordantes des trois syndicats sont venues constater a posteriori la valeur comptable des actifs transférés par catégories de comptes, afin de permettre au SESEA « *de calculer des amortissements et ainsi de financer le renouvellement des biens* ».

Cette lacune aurait pu s'avérer préjudiciable au syndicat en cas de contentieux, dans la mesure où ses statuts (article V-2, 2<sup>ème</sup> alinéa) lui font obligation « *d'assurer le renouvellement des biens mobiliers et ceux des biens immobiliers mentionnés dans un inventaire établi contradictoirement avec chacune des collectivités membres ainsi que le remboursement des emprunts affectés à ces biens* ». Certes, cette omission n'a eu aucune conséquence financière, les parties ne bénéficiant pas du FCTVA<sup>241</sup> comme l'indique l'ordonnateur. Mais la dissolution ultérieure du syndicat et la reprise de ses biens, droits et obligations montrent l'intérêt que ces inventaires auraient pu revêtir.

## **II - Le prix de l'eau et de la redevance d'assainissement**

### **A - Les redevances et la connaissance des coûts**

Le SIDEN a, jusqu'à l'exercice 2000, exercé pour le compte de ses membres l'exploitation du service de l'eau, pour le compte du SIAN celle du service d'assainissement et pour celui de diverses collectivités délégantes l'exécution de contrats de délégation de service public dans le domaine des services de production et de distribution d'eau potable. Ces trois missions auraient dû le conduire à créer des budgets annexes de manière à déterminer avec exactitude les coûts et

---

241) Fonds de compensation pour la taxe à la valeur ajoutée.

par conséquent les montants des redevances exigées des usagers<sup>242</sup>. Dans son avis en date du 10 avril 1996, le Conseil d'État a rappelé que les redevances qui ont le caractère d'un prix versé en contrepartie d'un service rendu doivent effectivement être affectées à ce service, aucun transfert ne pouvant être effectué entre les différentes missions de l'établissement. Les modalités de fixation de la redevance d'assainissement et du prix de l'eau ne correspondaient pas à ces exigences et auraient pu conduire tout abonné à contester le montant de sa facture devant une juridiction administrative.

La création du SESEA n'a pas été l'occasion d'une mise en conformité de la fixation des prix avec la réglementation applicable. Au contraire, et en dépit de la création en son sein de trois régies dotées de l'autonomie financière, ces règles ont continué d'être ignorées. Les comptes séparés de chacune des trois régies n'ont pas été établis et les redevances ont continué d'être déterminées non au regard des coûts mais de façon à assurer l'équilibre des trois structures. Il s'agissait, d'une part, d'assurer au SIAN comme au SIDEN les ressources suffisantes pour le financement des investissements prévus, d'autre part, de couvrir les dépenses de fonctionnement du SESEA. Le montant nécessaire des recettes et la clé de répartition du produit global « *qui en découle de manière quasi-automatique* » se sont trouvés déduits de cette appréciation. Dans ces conditions, la part des redevances restant affectées au SESEA pour rémunération des prestations effectuées a singulièrement évolué dans le temps, passant de 60 % en 2000 à 66 % en 2001 et 75 % en 2002. Les variations de la part du service assurée par chacun des syndicats n'ont pas connu dans le même temps des modifications justifiant, à cette hauteur, les modulations de la clé de répartition, comme l'aurait exigé la juste application de l'article R. 2333-122 du code général des collectivités territoriales.

Le montant facturé à chaque usager a donc été établi non pas en fonction de la part du service rendu effectivement mais à raison de la nécessité d'équilibrer les budgets des trois organismes, budgets qui incluaient, s'agissant du SESEA, diverses missions de prestations de services<sup>243</sup> étrangères à l'objet des redevances. L'absence, au compte administratif, de comptabilités séparées soumises à l'approbation du conseil syndical renforçait l'acuité de la question de la vérité du prix et pouvait constituer une source de contentieux avec tout abonné.

---

242) Tout au plus peut-on noter l'existence d'une « ventilation » au sein du budget principal permettant de distinguer les opérations réalisées par le SIDEN pour le compte du SIAN et du service public de l'assainissement.

243) Etudes de projets, direction de travaux, assistance administrative au profit de collectivités adhérentes ou délégations de service public au bénéfice de collectivités non membres.

## B - Les prix et les coûts

L'absence de budgets et de comptes des régies rend délicate l'analyse des coûts. S'y ajoute une difficulté provenant des modalités de financement des investissements. Le SIAN comme le SIDEN ont, en effet, conservé la maîtrise d'ouvrage des réseaux et installations, bien qu'ils se soient trouvés dépourvus de tout personnel propre. La charge du financement des travaux s'impute donc à leurs budgets et doit être financée par la part de la redevance ou du prix de l'eau qui leur est reversée par le SESEA. Il apparaît toutefois que les deux syndicats ont bénéficié, outre de participations communales, d'importantes avances sans intérêt du département du Nord. Les véritables prix de l'eau et de l'assainissement se trouvent donc répartis entre le contribuable départemental, le contribuable local et l'utilisateur du service. A titre d'illustration, s'agissant du service de l'assainissement en 2001, la contribution de l'utilisateur s'élevait à 18,9 M€, la contribution du contribuable local à 10,5 M€<sup>244</sup> et celle du contribuable départemental à environ 1,5 M€<sup>245</sup>.

Il apparaît par ailleurs que, paradoxalement, la création du SESEA, qui devait susciter des synergies, a eu pour conséquence d'alourdir les charges de personnel. Le transfert au SIDEN de la gestion complète des missions antérieures du SIAN et du personnel de ce dernier avait été accompagné du versement de compléments de rémunérations. La convention du 2 mars 1983 prévoyait en effet « *qu'en compensation de l'effort fourni et des responsabilités accrues consécutives à la gestion du SIAN, le personnel d'encadrement technique et administratif du SIDEN recevra à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1983 du SIAN une indemnité mensuelle calculée selon un pourcentage du traitement indiciaire attaché à chaque agent* », indemnité qui variait entre 10 et 25 % selon un ensemble de grades en vigueur à cette date. En réalité, c'est l'ensemble du personnel du SIDEN qui a bénéficié d'un complément de rémunération, soit par l'intermédiaire d'une prime dite prime de 6 % intéressant un tiers des agents, soit par le biais d'un traitement complémentaire versé par le SIAN, traitement variant entre 10 et 25 % de celui versé par le SIDEN. A cet effet, un tableau d'emploi d'agents contractuels a été ouvert au budget du SIAN chaque année (207 emplois ouverts au budget pour l'année 1999), sans toutefois que l'assemblée délibérante du SIAN ait expressément décidé de créer ces emplois ni fixé le montant des rémunérations à servir.

---

244) Dont 5,7 millions d'euros qui, selon l'ordonnateur, doivent être exclus du calcul car représentant la contribution au service des eaux pluviales à charge normale du contribuable local.

245) Chiffre obtenu en appliquant un coût de refinancement voisin de 5 % au stock d'avances sans intérêt faites par le département.

Ultérieurement, en 2000, le transfert des compétences du SIAN et du SIDEN au SESEA s'est accompagné du transfert du personnel du SIDEN vers cette nouvelle entité. Mais celui-ci n'a pas été opéré par la voie normale de la mutation au motif que celle-ci « *entraînerait la perte des avantages acquis* » (CTP du 26 mai 1999). Il a donc été procédé soit à des mises à disposition (procédure irrégulière dès lors qu'existent dans la collectivité d'accueil les emplois budgétaires correspondant aux fonctions à remplir <sup>246</sup>), soit à des détachements (solution inadaptée au cas d'espèce, les fonctionnaires ainsi détachés continuant à exercer des fonctions similaires à leurs fonctions antérieures), assortis de la garantie de percevoir une « *rémunération (qui) ne saurait être inférieure à 1,15 fois celle que (l'agent) percevait dans le cadre de sa collectivité d'origine* » (annexe à l'arrêté collectif de détachement du 31 mars 2000).

Le régime de rémunération du personnel s'avère ainsi doublement irrégulier. La création d'une nouvelle indemnité « eau et assainissement » et la majoration forfaitaire de 15 % de l'ensemble du traitement et indemnités incitent à considérer qu'il a été défini un minimum garanti aux agents détachés, en méconnaissance des dispositions de l'article 6 du décret du 13 janvier 1986. La garantie d'un traitement majoré constitue une interprétation tout à fait erronée de l'article 6 du décret du 13 janvier 1986 selon lequel « *le détachement ne peut être accordé que lorsque la rémunération afférente à l'emploi de détachement n'excède pas la rémunération globale perçue dans l'emploi d'origine, majorée le cas échéant de 15 %* ». Comme l'a rappelé le Conseil d'Etat (commune de Pantin, 4 novembre 1994), « *ces dispositions n'ont ni pour objet, ni pour effet d'ouvrir aux fonctionnaires auxquels elles s'appliquent le droit de voir la rémunération globale qu'ils percevaient dans leur emploi d'origine majorée forfaitairement de 15 %, mais instituent un plafonnement de la rémunération de l'emploi d'accueil au-delà duquel le détachement ne peut être légalement prononcé* ».

Plus fondamentalement, la position des agents, qu'ils soient détachés ou mis à disposition, n'est pas conforme au droit de la fonction publique territoriale. La signature de contrats de travail visant un « accord d'entreprise » relatif au SESEA souligne d'ailleurs que le syndicat, qui n'est pas un établissement public industriel et commercial (EPIC) mais un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), a cru pouvoir s'émanciper des règles régissant les collectivités territoriales et leurs groupements ; les abonnés en ont supporté le coût.

---

246) Article 61 de la loi 84-53 portant statut de la fonction publique territoriale.

---

**CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

---

*En réponse aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes, le préfet du Nord, destinataire de certains extraits, a fait connaître la dissolution du SESEA à l'initiative de ses membres. Le SIDEN s'est alors transformé en syndicat mixte à la carte dénommé « syndicat intercommunal des eaux du Nord de la France (SIDEN-FRANCE) » ; ses compétences, toutes optionnelles, ont été redéfinies et concernent désormais le service public de distribution d'eau potable comme celui de l'assainissement collectif et non collectif, y compris les réseaux et ouvrages unitaires ainsi que la collecte, le transport et le traitement des eaux pluviales. Le SIAN quant à lui, a adhéré au SIDEN-FRANCE et lui a transféré ses compétences.*

*La chambre régionale des comptes n'a pu se prononcer sur l'équilibre du nouveau dispositif, notamment du point de vue des droits de l'usager et de la fixation des redevances. Il apparaît toutefois que la solution retenue ne saura perdurer en l'état. En effet, l'existence du groupe a suscité de nombreux contentieux, sans doute accrus par ses interventions dans le secteur concurrentiel des délégations de service public hors périmètre syndical. Ainsi, saisi par la Société des Eaux du Nord, par ailleurs délégataire du service de l'eau de communes de l'agglomération lilloise, concurrentement avec le groupe, le Conseil d'Etat a considéré, dans son récent arrêt du 5 janvier 2005, que le législateur, qui n'a pas organisé de procédure permettant de recueillir l'accord ou même simplement l'avis des communes ou EPCI membres, n'a pas entendu donner à un syndicat mixte « fermé », en l'espèce le SIAN, la faculté de transférer à nouveau les compétences qui lui avaient été dévolues par ses membres à d'autres syndicats mixtes, ici le SIDEN, et qu'en conséquence le SIAN ne pouvait légalement adhérer au SIDEN afin de lui transférer tout ou partie de ses compétences. L'ensemble de la construction se trouve remise en cause et le statut des services de l'eau et de l'assainissement demeure incertain pour une part importante de la population du département du Nord.*

*La Cour recommande la mise en place d'un nouveau cadre juridique, compatible avec la pratique observée depuis 1983 – une structure administrative unique au service de la gestion de l'eau et de l'assainissement – mais garant d'une meilleure sécurité juridique et d'une plus grande transparence vis-à-vis des collectivités membres et de l'usager. Pour ce faire, ces établissements pourraient mettre en œuvre, à leur profit, les dispositions simplificatrices du nouvel article L. 5711-2 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi du 13 juillet 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui permet la fusion de structures intercommunales sans qu'il soit, désormais, nécessaire de procéder à leur dissolution préalable.*

---

*RÉPONSE DU MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR ET DE  
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE*

*L'insertion au rapport public 2005 sur « la gestion de l'eau et de l'assainissement dans le département du Nord » fait suite au contrôle, par la chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais, de la gestion de trois syndicats chargés de la distribution de l'eau et de l'assainissement dans le département du Nord.*

*Les relations tissées entre ces organismes soulèvent notamment, d'après l'analyse de la chambre régionale, des difficultés en matière d'intercommunalité, au regard des prérogatives des collectivités territoriales adhérentes.*

*Faisant suite à l'arrêt du Conseil d'Etat du 5 janvier 2005, qui a considéré qu'un syndicat mixte « fermé » ne pouvait transférer les compétences qui lui avaient été transférées à un autre syndicat mixte, et qui remet par là même en cause l'ensemble de la construction des services d'eau et d'assainissement d'une partie importante du département du Nord, vous souhaitez donc recommander dans votre rapport la mise ne place d'un nouveau cadre juridique. Il s'agirait ainsi de mettre en œuvre les dispositions simplificatrices du nouvel article L. 5711-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), issu de la loi du 13 juillet 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui permet la fusion des structures intercommunales sans qu'il soit nécessaire de procéder à leur dissolution préalable.*

*La fusion des deux syndicats mixtes en cause pourrait en effet être une solution adaptée à la nécessité de créer, dans le cas d'espèce, une structure unique fédérant les deux groupements. Par ailleurs, la mise en œuvre de l'article L. 5711-2 du code général des collectivités territoriales, issu de l'article 155-I de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, permettrait de sécuriser dès à présent la création d'un syndicat unique chargé de la compétence de distribution d'eau potable assumée jusqu'alors par le syndicat intercommunal de distribution d'eau du Nord (SIDEN) et la compétence d'assainissement exercée par le syndicat intercommunal d'assainissement du Nord (SIAN).*

*Il est à noter par ailleurs, qu'un amendement a été adopté, lors de la première lecture au Sénat en avril dernier du projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques, afin d'introduire la possibilité pour un syndicat mixte d'adhérer à un autre syndicat mixte, en ce qui concerne les secteurs de l'eau, de l'assainissement et des déchets ménagers. Le projet de texte devrait être examiné en première lecture à l'Assemblée Nationale en avril prochain.*

---

**RÉPONSE COMMUNE**  
**DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT D'EXPLOITATION DES SERVICES**  
**D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT (SESEA)**  
**DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL DE DISTRIBUTION**  
**D'EAU DU NORD (SIDEN)**  
**DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT INTERCOMMUNAL**  
**D'ASSAINISSEMENT DU NORD (SIAN)**

*Le SIDEN, devenu le SIDENFrance par arrêté préfectoral en date du 18 Août 2003, et le SIAN ont eu connaissance du rapport de la Cour et souhaiteraient apporter quelques précisions ainsi que soulever quelques interrogations.*

*Ces syndicats ont décidé de formuler leur réponse par un courrier unique, dans la mesure où ces deux établissements publics (ainsi que le SESEA qui était un syndicat mixte les réunissant) sont parfois indifféremment visés par le rapport.*

*Le SIDENFrance et le SIAN sont honorés de voir leur histoire ancienne continuer de susciter l'intérêt, sept ans après les faits.*

*Il semble utile à titre liminaire de relever qu'à l'origine, le département du Nord, plus encore que les départements limitrophes, souffrait d'un quasi-monopole d'une société encore bien implantée — la Société des eaux du nord (comme relevé par le conseil de la concurrence, décision n° 02-D-44 du 11 juillet 2002). A cette situation s'ajoutait celle d'un retard important de développement des réseaux, tant il est vrai que les délégataires ne développaient que des zones jugées rentables.*

*Le SIDENFrance, puis le SIAN, ont donc été créés pour assurer le développement desdits services d'eau potable et d'assainissement, nécessaires au développement urbain et rural, ainsi qu'à la sécurité et salubrité publique.*

*Le SIDENFrance et le SIAN ont connu un développement conséquent depuis leur création en terme d'adhésions, en grande partie par leur conception du service public : pour ces syndicats, le service public doit être assuré partout sur le territoire, même dans les zones où la mise en place des réseaux serait financièrement délicate.*

***Sur la compatibilité avec le droit européen de la concurrence***

***Sur la convention d'assistance et le droit européen de la concurrence :***

*Lorsque des collectivités territoriales, des personnes publiques locales souhaitent mettre en commun leur savoir faire, elles ne peuvent finalement que recourir à deux solutions juridiques : la prestation de services ou le transfert de compétences.*

*Dans le premier cas, la prestation de service, ce n'est qu'à partir de mai 1998 que les personnes publiques furent fixées sur l'application exacte de la directive de 1992 et ses conséquences sur les contrats passés entre les collectivités (CE, section, 20 mai 1998, Communauté de communes du Piémont de Barr, n°188239, Rec. p. 201). L'Etat avant cette date préconisait les prestations de services, qu'il pratiquait d'ailleurs lui-même abondamment (DDE, DDAF, SATESE...).*

*On ne saurait dès lors reprocher sérieusement au SIDENFrance et au SIAN d'avoir le 2 mars 1983 instauré un mécanisme contractuel d'assistance technique mutuelle soit quinze ans avant que l'état du droit ne soit clarifié.*

*Il est vrai que c'est à tort que ce mécanisme a été renouvelé en 1998, quelques semaines après l'arrêt Communauté de communes du Piémont de Barr : nous reconnaissons avoir, il y a 7 ans, mis quelques semaines de trop à nous mettre à jour dans notre suivi de l'évolution de la jurisprudence...*

*Mais dès que le SIDENFrance et le SIAN eurent connaissance de l'évolution du droit, des mesures furent prises pour trouver une solution légale aux partenariats nécessaires entre le SIAN et le SIDENFrance.*

*La création du SESEA a permis d'abandonner définitivement le système de convention en 2000 (la convention ayant été formellement abandonnée par délibérations des comités du SIAN et du SIDENFrance le 31 mars 2000).*

*A partir de cet instant, plus jamais ces syndicats n'ont fonctionné par prestation de services. On relèvera par conséquent que, non seulement le mécanisme de convention avait été instauré en des temps où le droit européen de la concurrence n'était pas ce qu'il est aujourd'hui et que le système a été abandonné pour satisfaire aux évolutions du droit et ce bien avant tout contrôle sur ce point de la CRC.*

**Sur la création et la disparition du SESEA :**

*La solution fut donc pour le SIAN et le SIDENFrance, de transférer une partie de leurs compétences à un syndicat mixte constitué en commun : le SESEA. Il s'agit ici d'un transfert de compétences, nullement d'une délégation de service ou d'une prestation de service. Existe-t-il une prestation de service lorsque l'état transfère une compétence, par la loi, aux départements ou aux régions ? Non. Existe-t-il une prestation de service lorsqu'une commune transfère une compétence à un établissement public de coopération intercommunale par arrêté préfectoral ? Non.*

*Il en va de même en cas de syndicat mixte. Il en est donc allé de même dans le cas du SESEA.*

*En droit communautaire, il n'y a pas de mise en concurrence, en effet, pour de telles « dévolutions de droits exclusifs ».*

*Du reste, c'est sans succès que la création et le fonctionnement du SESEA ont été contestés devant le Tribunal administratif de Lille.*

*Il fut décidé par la suite, au regard des nouvelles facilités offertes par le droit de rationaliser le nombre de structures en procédant à la dissolution du SESEA et en faisant adhérer le SIAN au SIDENFrance.*

*Cette technique avait notamment été vivement préconisée par la Chambre régionale des comptes, dont nous avons sur ce point suivi très scrupuleusement les conseils. Hélas, le Conseil d'Etat n'a pas estimé que la CRC avait eu, sur ce point, raison. Nous en sommes les premiers attristés car les premiers touchés.*

*Le Conseil d'Etat a en effet, à l'inverse de la doctrine (voir sur ce point, outre la position de la CRC, l'article du Professeur Degoffe in AJDA 2005, p. 770), considéré qu'un syndicat mixte ne pouvait adhérer à un autre syndicat mixte.*

*Cette solution jurisprudentielle place d'ailleurs dans l'illégalité absolue la grande majorité des grands syndicats compétents en matière d'eau potable, d'assainissement et de déchets ménagers, ce qui est assez préoccupant pour les services publics en France (un peu moins pour les délégataires, lesquels préfèrent en général des délégants ayant peu de poids).*

*Pendant sa durée de vie, le SESEA s'est borné à exercer ses compétences et n'a effectué aucune prestation de services pour le compte de ses membres.*

**Sur le financement du SESEA et la collecte des redevances par ce syndicat :**

*Le SIDENFrance et le SIAN connaissent naturellement l'arrêt « Decaux » rendu par la Cour administrative d'appel de Paris en 2002 (et non pas 2001) confirmé par le Conseil d'Etat le 4 novembre 2005 (n°247298).*

*On voit mal que le SESEA ait pu faire autrement que de lever une fraction de redevance correspondant à sa quote-part de service public : le SESEA étant alors en charge de services publics industriels et commerciaux (SPIC). Il n'a fait que satisfaire aux exigences du Code général des collectivités territoriales exigeant que chaque SPIC soit financé par la redevance et non par des contributions de ses membres (L.2224-1, L.2224-2 et suivants dudit Code).*

*Nul détournement de la loi, donc, en la matière, n'est à déplorer. Le renvoi à l'arrêt Decaux de 2005, portant sur le fait qu'un contrat de mobilier urbain est un marché public (le prix étant égal à l'abandon de recettes publiques en l'espèce) ne nous semble pas avoir de lien avec la question traitée.*

*En effet, le recouvrement de ses redevances par le SESEA était strictement identique à celui pratiqué au profit de toute personne chargée d'un service d'eau ou d'assainissement, tel que prévu par l'article R.2333-128 du CGCT et l'instruction comptable M49. Ce mécanisme est le même que celui rencontré lorsque le délégataire d'assainissement, ou l'Agence de l'eau elle-même, voient leur redevance collectée par le tiers distributeur d'eau public ou privé.*

*A-t-on pensé à s'indigner que les agences de l'eau fassent, légalement, percevoir leur quote-part de redevance par le gestionnaire de l'eau ? Non. Et fort heureusement car ce mécanisme d'une part est celui imposé par le code et, d'autre part, s'impose pour ne pas multiplier les factures à l'usager. Alors pourquoi reprocher au SESEA de l'avoir fait, alors même que ce mécanisme était le seul légal (et que de plus c'est le régime utilisé partout en France) ?*

*Les relations qui résultent de ce mécanisme, tel qu'appliqué entre le SESEA, le SIDENFrance et le SIAN, ne devaient en rien être précédées de procédures de mise en concurrence ou de publicité. En effet, quant bien même il n'y aurait pas eu les mécanismes prévus par le CGCT, de telles relations auraient constitué des « prestations in house » exonérées, comme telles, des règles de concurrence et de publicité (1° de l'article 3 du Code des marchés publics — CMP). Et si par extraordinaire cette qualification de « prestation in house » était contestée — ce que fait au demeurant la Cour — il n'en demeurerait pas moins qu'en pareil cas le SESEA agirait en étant le seul « prestataire » possible « pour des raisons techniques » (personne d'autre ne gérant et ne pouvant gérer l'alimentation en eau potable et le fichier des usagers correspondant) au sens des dispositions du 4° du III de l'article 35 du CMP.*

#### **Sur la compétence du SIDENFrance :**

*La Cour conteste que le SIDENFrance ait pu contracter avec le SIAN une convention d'assistance. Pourtant, on ne saurait nier que les services d'eau potable et d'assainissement comportent une complémentarité et son proches en bien des domaines, ne serait-ce techniques et comptables.*

*Pour le SIDENFrance, son intervention se justifiait en complémentarité de ses compétences. Il est constant au demeurant qu'une personne morale de droit public peut agir en complément de son activité principale statutaire (CE, 18 décembre 1959, Delansorme, rec., p. 692 ; CE, 15 octobre 1965, Département du Var c/ Cie l'Abeille, rec. p. 516 — voir notamment le considérant sur le « risque grêle »). Ceci s'applique aussi si celui qui assure une prestation de service est un syndicat intercommunal, au profit d'un non membre (CAA Paris, 23 novembre 2004, Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication, AJDA 2005, p. 451).*

*C'est donc à bon droit que le SIDENFrance a pu conclure des conventions au regard de ses compétences.*

**Sur les procès verbaux de transfert :**

*La CRC et maintenant la Cour relèvent qu'aucun Procès Verbal n'aurait été rédigé, contrairement aux dispositions de l'article L.1321-1 du CGCT, pour dresser un inventaire des biens transférés au SESEA. Il semble en effet qu'un tel acte n'a jamais été rédigé. Nous remercions la Cour d'avoir signalé cette carence qui fort heureusement n'avait pas de conséquence financière (ce qui n'exonère en rien le SIAN, le SIDEN et à l'époque le SIDENFrance de leur responsabilité sur ce point).*

**Sur le prix de l'eau et de la redevance d'assainissement**

*Les redevances d'assainissement ainsi que le prix de l'eau sont maintenus par le SIDENFrance et par le SIAN à des niveaux faibles pour une qualité de service identique ou supérieure à celle procurée par les délégataires et ce alors même que ses investissements sont importants.*

*Nos tarifs sont donc bas, ce qui chagrine fort une société privée qui, sans nous, eût bénéficié d'un monopole commercial.*

*Nos résultats ont suscité des demandes de la part de communes non membres : nous avons donc accepté de soumissionner à des délégations de service public.*

*En retour, nous avons été victimes d'un véritable harcèlement procédural de la part des entreprises privées délégataires de services publics.*

*A ce jour le SIDENFrance et le SIAN ont décidé de ne plus soumissionner à de telles procédures malgré les demandes de communes non membres.*

*Au plus, lorsque le SIAN était membre du SIDENFrance, seulement 3,31 % de la population couverte par le SIDENFrance l'était au titre d'un contrat et non d'une adhésion et seulement 0,64 % pour l'assainissement. En réalité, le SIDENFrance n'a soumissionné qu'à 4 procédures.*

*On nous fait donc passer pour une entreprise privée pour 3,31 % de notre activité dans un cas, 0,64 % dans l'autre...*

**Sur le montant de l'eau et de la redevance :**

*En ce qui concerne les montants de redevance, le SIDENFrance et le SIAN souhaiteraient que la Cour leur apporte des éclaircissements sur le mode de calcul retenu ou l'origine de ses sources. En effet, les chiffres communiqués sont difficilement compréhensibles pour le SIDENFrance et le SIAN...*

*La redevance perçue en 2001 représentait 18,9 millions d'euros, soit 75% des ressources du service.*

*Les autres financements étaient : 1,5 million d'euro par le département (mais il ne s'agit que d'une avance remboursée, donc supportée par l'usager en différé ... on signalera que les départements peuvent aller au delà en subventionnant aussi bien les délégataires que les régies ce qui n'a pas été le cas du SIDENFrance : CE, 12 décembre 2003, Département des Landes, n° 236442) ; 4,8 millions d'euros par le contribuable local, déduction faite de 5,7 millions d'euros, au titre des eaux pluviales ce qui est conforme aux règles applicables en la matière dans la mesure où ce n'est pas à l'usager du service d'assainissement de supporter les coûts relatifs au traitement de ces eaux pluviales mais aux contribuables locaux.*

*Il est donc erroné de laisser entendre comme le fait la cour que la redevance ne serait pas à l'origine du financement du service.*

**Sur les questions relatives au personnel :**

*Le SIDENFrance et le SIAN restent dubitatifs devant l'analyse de la cour.*

*Certes, la prime de 6 % n'a été instaurée qu'en 1984 : seuls 5 de ces 6% sont antérieurs à la loi du 26 janvier 1984 : cela fait longtemps que le SIDENFrance et le SIAN en ont pris acte.*

*En ce qui concerne les autres points abordés dans l'analyse de la Cour, faut-il rappeler que les services publics d'eau potable et d'assainissement sont des services publics industriels et commerciaux, conformément aux dispositions du CGCT ? Il en résulte que pour le personnel (hors directeur général et, dans certains cas, comptable) les règles applicables sont celles des contrats et du droit du travail et non de la fonction publique (CE 26 janvier 1923, de Robert Lafrégeyre, GAJA, Paris, Dalloz, 14<sup>e</sup> éd., 2003, p. 242 ; CE Sect. 8 mars 1957, Jalenques de Labeau, Rec. 158 ; CE Sect. 15 décembre 1967, Level, Rec. 501 ; TC 15 mars 1999, Faulcon, Rec. 442 ; TC 27 mars 2000, Brodbeck, Rec. 129).*

*En 2000, lors des transferts de personnels au SESEA, il n'était pas question légalement de muter des agents de droit public sur des emplois de droit privé : nous comprenons mal la position de la Cour sur ce point. Il fut opté avec le volontariat des agents :*

- soit à une mise à disposition avec, par conséquent, le maintien de leurs avantages statutaires et notamment de leur rémunération*
- soit à un détachement sur un emploi de droit privé au sein du SESEA. Dans ce cas, aucun agent n'a obtenu de majoration de plus de 15 %, dès lors les conditions de la jurisprudence « Commune de Pantin » sont respectées.*

*Les syndicats pensent donc que l'utilisateur n'a pas supporté de « coût » supplémentaire ou indu et d'ailleurs celui-ci continue de bénéficier d'un service de qualité à un prix qui est inférieur aux prix usuels des prestataires privés.*

**Remarques terminales**

*Le SIDENFrance et le SIAN entendent pour la première fois l'emploi du terme « groupe ». Les syndicats souhaitent juste rappeler qu'ils sont des établissements publics poursuivant une mission d'intérêt général et gérant des services publics, le tout sous l'autorité des élus locaux qui en ont la charge. Ces structures de droit public ne sont ainsi pas comparables à une société de droit privé et encore moins à un groupe commercial : tant leur structure juridique que leurs objectifs diffèrent et en sont même parfois très éloignés.*

*La Cour recommande la mise en œuvre d'un nouveau cadre juridique unique et nous l'en remercions. Cette solution sera prise en compte.*

*La Cour recommande par la même occasion que cette structure unique soit garante d'une meilleure transparence vis-à-vis des usagers. Le SIAN et le SIDENFrance ne peuvent qu'y adhérer, dans la mesure où ces syndicats et leurs agents se sont toujours fait un devoir de servir avant tout l'utilisateur. Le SIDENFrance et le SIAN sont au premier rang des structures souhaitant au demeurant que le projet de loi sur l'eau soit amendé pour exiger plus de transparence dans les services de l'eau délégués ou en régie.*

*A la lumière du rapport, nous ne voyons pas en quoi les intérêts des usagers n'auraient pas été mis au premier rang des priorités de nos deux syndicats, ni en quoi les usagers seraient maintenus dans l'ignorance du fonctionnement du service. Nos facturations, nos comptes, nos rapports annuels, nos informations sur la qualité de l'eau, le montant de la redevance... Tous ces éléments attestent de notre volonté de transparence.*

*Le SIDENFrance et le SIAN seraient honorés que la Cour de bien leur présente des solutions précises ou des préconisations pour aller encore plus loin ... Le syndicat se fera un point d'honneur de soumettre ces solutions à l'approbation des élus mandatés par le suffrage universel direct.*

---