



Chambre régionale des comptes  
d'Île-de-France

*Le Président*

N°/G/166/10-0026-E

*NOISIEL, le 12 JAN. 2010*

N° 09-0366 R

**RECOMMANDE AVEC A.R.**

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes d'Île-de-France sur la gestion du syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP).

Je tiens à vous informer qu'à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à être jointe au rapport.

Il vous appartient de transmettre ce rapport à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, ce document doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
3. donner lieu à débat.

Dès la plus proche réunion de l'assemblée, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

**P.J. : 1**

Monsieur le Président  
du syndicat intercommunal pour l'assainissement  
de l'agglomération parisienne (SIAAP)  
2, rue Jules César

75589 PARIS CEDEX 12

Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations aura été porté à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, le rapport d'observations est transmis au préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris et au receveur général des finances, trésorier-payeur général de la région Ile-de-France.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

***Jean-Yves BERTUCCI***



Chambre régionale des comptes  
d'Île-de-France

## **RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES**

### **SYNDICAT INTERDEPARTEMENTAL POUR L'ASSAINISSEMENT DE L'AGGLOMERATION PARISIENNE (SIAAP)**

\*\*\*

#### **Exercices 2001 et suivants**

Depuis 10 ans, le syndicat intercommunal pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP) a connu de profondes modifications. Au plan interne, il gère désormais directement la quasi-totalité de ses 1 600 agents, alors qu'il dépendait des services et des personnels de la ville de Paris, jusqu'au début 2000. Au plan externe, plusieurs facteurs (réglementaires, technologiques, politiques) se sont conjugués pour maintenir un besoin d'investissement élevé. Les dépenses d'investissement ont atteint 370 M€<sup>(1)</sup> en moyenne annuelle sur la période 2002-2007 et devraient dépasser ce niveau dans les années à venir, notamment du fait de la mise en œuvre de normes européennes de plus en plus contraignantes, la directive sur les eaux résiduaires urbaines (DERU) du 21 mai 1991, et la directive cadre européen sur l'eau (DCE) du 23 octobre 2000.

Le financement de ces investissements entraînera une dégradation de la situation financière aujourd'hui saine du SIAAP. Il nécessitera dès 2008, une hausse sensible et continue de la redevance (6 % selon les prévisions du syndicat) pour garder une capacité d'autofinancement. L'endettement, aujourd'hui limité, va s'accroître substantiellement, rendant la situation financière fragile au cours des années à venir. La capacité de désendettement passera de trois années en 2007 à plus de sept années dès 2011. Compte tenu de son volume, plus d'un milliard d'euros dès 2012 selon les prévisions du SIAAP, une gestion active de la dette visant à limiter les frais financiers et à ajuster son encours est impérative.

Dans ces conditions, la facturation de l'ensemble des services rendus, qui est une obligation légale, devient aussi un impératif financier. En priorité, le traitement des eaux pluviales qui incombe au SIAAP, en raison du caractère unitaire du réseau de l'agglomération parisienne, devra faire l'objet d'une compensation financière des communes concernées, ce qui n'est actuellement pas le cas.

---

(1) M€ : millions d'euros

En outre, s'agissant des eaux usées non domestiques, le SIAAP devra s'assurer de façon systématique que le montant de la redevance versée par les industriels est proportionnel au coût du service rendu et que l'ensemble des déversements effectués sont bien identifiés. De façon générale, toute charge confiée au SIAAP allant au-delà de sa mission d'assainissement des eaux usées devrait faire l'objet d'une compensation financière des collectivités bénéficiaires et ne pas être financée par les usagers.

Pour être en mesure de facturer ces services et de créer, comme l'exige la loi, un budget annexe de l'assainissement permettant d'isoler les charges et les recettes afférentes au seul traitement des eaux usées, le SIAAP doit avancer de façon substantielle et rapide dans l'identification et l'imputation des coûts afférents à ses différentes activités (épuration des eaux usées, traitement des eaux pluviales et industrielles).

Un meilleur respect de certaines règles comptables devrait donner une image plus fidèle de la situation financière annuelle de l'établissement. Le rattachement systématique des charges et des produits à l'exercice, un meilleur usage des provisions pour risques et charges et la constitution d'un inventaire physique des actifs permettant un lien avec l'inventaire comptable, bien qu'obligatoires, ne sont, en effet, pas systématiquement appliqués. Dès lors, rien ne permet d'affirmer que la valeur de l'actif du SIAAP donne une image sincère et fidèle de son patrimoine, que le montant des amortissements annuels correspond au montant nécessaire pour permettre le renouvellement en temps utile de l'actif, que les coûts servant à la facturation, obtenus à partir des comptabilités générale et analytique, sont exhaustifs.

Au-delà de la capacité d'identifier les coûts des services rendus, la maîtrise des dépenses, tant de fonctionnement que d'investissement, constitue un enjeu de première importance. Le contrôle de gestion, actuellement trop centré sur le suivi de l'activité et la conduite des grands projets d'investissement, devra être renforcé et orienté vers le contrôle de la performance. La création de la direction des achats et de la commande (DAC) en 2008 constitue une étape positive vers un mode de fonctionnement centré non plus uniquement sur la qualité du service rendu, mais aussi sur son coût et un pilotage par objectifs.

L'évaluation préalable des investissements devra attacher autant d'importance aux aspects financiers qu'aux aspects techniques, ce qui devrait permettre d'éviter certains dérapages financiers comme la Cité de l'eau, qui a représenté un investissement disproportionné, 45 M€, au regard du service rendu.

Enfin, la complexité institutionnelle spécifique à l'Ile-de-France rend difficile le respect des grands principes de la loi sur l'eau. En effet, le SIAAP n'assure que l'épuration et une partie du transport des eaux usées, leur collecte et leur transport étant effectués par les communes et départements. Pour les communes et les syndicats de communes non membres du SIAAP, la très grande distance existant entre l'autorité responsable de l'assainissement et l'utilisateur est contraire aux principes de transparence et de proximité de la gestion de l'eau inscrits dans la loi. Ainsi, l'initiative du SIAAP leur permettant de participer, avec voix consultative, au conseil d'administration de l'établissement, comme les actions entreprises en vue d'une meilleure association des riverains et des usagers, méritent d'être poursuivies.

Au-delà, une approche plus globale de la politique de l'eau au niveau du bassin et la mise en cohérence des différentes politiques susceptibles d'avoir un impact sur l'assainissement (urbanisme, transports), via par exemple la réalisation d'un schéma d'aménagement et d'urbanisme commun à la zone de forte densité constituée par Paris et la petite couronne, seraient souhaitables.

## SOMMAIRE

<b>RAPPEL DE LA PROCEDURE .....</b>	<b>4</b>
<b>1<sup>ERE</sup> PARTIE : LA COMPLEXITE DU STATUT ET DE LA GOUVERNANCE .....</b>	<b>4</b>
<b>1.1. Un statut juridique complexe .....</b>	<b>5</b>
1.1.1. Une existence et des compétences validées par la loi .....	5
1.1.2. Une gestion directe qui n'est pas conforme aux règles en vigueur .....	6
<b>1.2. La complexité de la gouvernance .....</b>	<b>7</b>
1.2.1. La multiplicité des acteurs de la politique de l'eau .....	8
1.2.2. Les inconvénients du morcellement des compétences .....	9
1.2.3. Les réponses apportées à ces différentes contraintes .....	9
1.2.4. Des contraintes de gestion externes insuffisamment compensées au plan financier .	11
<b>2<sup>EME</sup> PARTIE : L'INFLEXION DU MODE DE FINANCEMENT DU SIAAP .....</b>	<b>14</b>
<b>2.1. L'autofinancement sera rapidement insuffisant .....</b>	<b>15</b>
2.1.1. Les dépenses de personnel ont cru de 9 % en moyenne entre 2002 et 2008, même si leur progression ralentit depuis 2005 .....	16
2.1.2. Les autres dépenses de fonctionnement sont orientées à la hausse .....	18
2.1.3. Une augmentation importante de la redevance est indispensable .....	18
<b>2.2. L'impact des besoins d'investissement sur la situation financière .....</b>	<b>20</b>
2.2.1. Le niveau des investissements du SIAAP est contraint par plusieurs facteurs .....	21
2.2.2. Une tendance à la dérive financière de certains grands projets du SIAAP .....	23
2.2.3. Le SIAAP supporte des charges indues .....	28
<b>2.3. La nécessaire optimisation de la gestion financière .....</b>	<b>33</b>
2.3.1. L'étalement de certaines dépenses dans le temps .....	33
2.3.2. La nécessaire mise en place d'une gestion active de la dette .....	34
2.3.3. Améliorer la gestion de sa trésorerie .....	38
2.3.4. Rationaliser la collecte des redevances .....	40
<b>2.4. L'approfondissement de la culture de gestion .....</b>	<b>40</b>
<b>3<sup>EME</sup> PARTIE : LE CARACTERE PERFECTIBLE DES COMPTES DU SIAAP .....</b>	<b>42</b>
<b>3.1. L'absence de provisions pour risques et charges .....</b>	<b>42</b>
<b>3.2. L'absence de rattachement des charges et des produits à l'exercice .....</b>	<b>42</b>
<b>3.3. L'absence d'inventaire comptable et d'état de l'actif .....</b>	<b>43</b>
3.3.1. Rappel des règles existantes .....	43
3.3.2. L'état patrimonial transmis à la chambre est insuffisant .....	43
3.3.3. Absence de production de l'état de l'actif .....	43
<b>ANNEXE 1 .....</b>	<b>45</b>
<b>ANNEXE 2 .....</b>	<b>46</b>

## **Rappel de la procédure**

L'examen de la gestion du SIAAP a été ouvert par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France le 21 mars 2008. L'entretien préalable, prévu à l'article L. 241-7 du code des juridictions financières, a eu lieu, le 16 décembre 2008, entre le rapporteur et le président en exercice du SIAAP et, le 19 décembre 2008, avec le président en fonction jusqu'à fin avril 2001.

L'examen de la gestion, qui couvre les exercices 2001 et suivants, s'inscrit dans le cadre de l'enquête de suivi du rapport public particulier sur la gestion des services publics d'eau et d'assainissement menée par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes.

Lors de sa séance du 3 avril 2009, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées, le 28 mai 2009, à Monsieur Maurice OUZOULIAS, président du SIAAP. Des extraits des observations les concernant ont été adressés, à la même date, à son prédécesseur, Monsieur Daniel MERAUD, et à Monsieur Jean-Paul HUCHON, président du conseil régional d'Ile-de-France. Ont répondu le président du SIAAP, par lettre en date du 9 juillet 2009 et le président du conseil régional, par lettre en date du 28 juillet 2009.

## **1<sup>ère</sup> PARTIE : LA COMPLEXITE DU STATUT ET DE LA GOUVERNANCE**

Le syndicat, créé en 1970, est un établissement public administratif de coopération interdépartementale chargé de l'épuration des eaux usées de ses quatre départements constitutifs (Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne), ainsi que de 180 communes et syndicats de communes situés dans le Val d'Oise, l'Essonne, les Yvelines et la Seine-et-Marne, liés au syndicat par convention.

Le SIAAP dépollue chaque jour trois millions de mètres cubes d'eaux usées et pluviales produits par les habitants (plus de huit millions) et par les industriels de l'agglomération parisienne. Ces eaux sont acheminées vers cinq sites d'épuration : Seine aval, Seine amont, Seine Grésillons, Seine centre et Marne aval. La collecte des eaux usées domestiques relève toutefois de la compétence des communes et leur transport vers les collecteurs du SIAAP est assuré par les départements.

Le SIAAP a choisi d'exercer ses compétences en régie, exception faite de la station d'épuration de Valenton, dont la gestion est confiée au secteur privé. Il dispose ainsi d'un budget conséquent : 1,2 milliard d'euros en 2007, répartis entre 532 M€ pour le fonctionnement et 650 M€ pour l'investissement.

Il est dirigé par un conseil d'administration de 33 membres, conseillers généraux désignés par les départements. Le président du conseil d'administration est l'exécutif du SIAAP qui nomme un directeur général et assure la gestion quotidienne d'un établissement de plus de 1 600 salariés. L'équipe dirigeante actuelle est en place depuis 2001, le président du conseil d'administration ayant été reconduit dans ses fonctions à l'issue des élections cantonales de 2008.

L'assainissement étant une activité très capitalistique par nature, la part des amortissements dans les charges d'exploitation est souvent très significative et parfois supérieure à 50 % de celles-ci. C'est également une activité strictement encadrée d'un point de vue réglementaire, notamment avec l'intervention de normes européennes très contraignantes, qui renforcent les exigences en termes de service rendu et de qualité des eaux rejetées dans le milieu naturel et impliquent un effort constant de renouvellement et d'extension des équipements existants. La mise aux normes européennes des rejets des usines doit, en effet, intervenir avant 2012, sous peine d'astreintes financières pour la France.

Par ailleurs, si l'assainissement est une compétence conférée depuis toujours aux communes, elle est éclatée, dans l'agglomération parisienne, entre plusieurs niveaux de collectivités : collecte et transports des eaux usées vers les collecteurs départementaux par les communes, acheminement vers les collecteurs du SIAAP par les départements et épuration des eaux usées par le syndicat.

## **1.1. Un statut juridique complexe**

### **1.1.1. Une existence et des compétences validées par la loi**

L'existence comme les compétences du SIAAP, que ce soit en matière d'assainissement collectif ou de collecte des eaux pluviales, ont été validées par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 (LEMA)<sup>(2)</sup>. En effet, la situation de l'agglomération parisienne est très largement dérogatoire au droit commun, dans la mesure où des départements et un établissement public de coopération interdépartementale exercent des compétences normalement dévolues par la loi aux communes et à leurs groupements.

Le SIAAP ne dispose pas d'un monopole légal puisque la loi, réaffirmant la compétence de principe des communes en matière de collecte, transport et épuration des eaux usées, y compris en région parisienne, prévoit que l'exercice de cette compétence peut être délégué aux départements et au SIAAP.

Le SIAAP est un établissement public de coopération interdépartementale, catégorie particulière d'établissement public de regroupement local prévue par les articles L. 5111-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT), régi par les dispositions des articles L. 5421-1 à L. 5421-6 et par l'article R. 5421.

Les établissements publics de coopération interdépartementale sont investis de la personnalité civile et de l'autonomie financière et sont administrés conformément aux règles édictées pour la gestion départementale. Aux termes de l'article 2 de la loi du 26 janvier 1984, le personnel du SIAAP relève du statut de la fonction publique territoriale. Le SIAAP fait, par ailleurs, partie des pouvoirs adjudicateurs mentionnés à l'article 2 du code des marchés publics et soumis aux dispositions de ce code.

---

(2) Article L. 3451-1 du CGCT créé par la loi du 30 décembre 2006 – art. 63 : « Les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, ainsi que l'institution interdépartementale qu'ils ont créée entre eux assurent l'assainissement collectif des eaux usées, qui comprend leur collecte et leur transport, lorsque les communes, leurs établissements publics de coopération ou leurs syndicats mixtes n'y pourvoient pas, leur épuration et l'élimination des boues produites. Ils peuvent assurer également, dans les mêmes circonstances, la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales ».

### **1.1.2. Une gestion directe qui n'est pas conforme aux règles en vigueur**

En vertu de ses statuts (article 2) et de la loi LEMA, le SIAAP assure le transport vers les sites de traitement des effluents urbains collectés par les réseaux d'assainissement sur le territoire des départements constitutifs et sur celui des communes ou regroupements de communes liés par convention, la régulation des flux correspondants et l'épuration des eaux avant leur rejet aux milieux naturels.

Aux termes de l'article 54 de la LEMA modifiant l'article L. 2224-11 du CGCT<sup>(3)</sup>, « les services publics d'eau et d'assainissement sont financièrement gérés comme des services à caractère industriel et commercial ».

En principe, les services publics à caractère industriel et commercial (SPIC) ne peuvent être gérés en régie directe et les exceptions à ce principe ne s'appliquent pas au SIAAP.

Il résulte, en effet, de la combinaison des articles L. 1412-1, L. 2221-1 à L. 2221-4 du CGCT que les SPIC ne peuvent être gérés en direct mais doivent obligatoirement être exploités par une régie dotée de la seule autonomie financière ou par une régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale.

Les exceptions à ce principe sont limitées et ne s'appliquent pas au SIAAP :

- si les SPIC ne peuvent, en principe, être exploités dans le cadre d'une régie directe, les communes qui avaient créé des régies municipales avant le 28 décembre 1926 gardent la faculté de conserver la forme de régie simple ou régie directe<sup>(4)</sup> (CGCT art. L. 2221-8) ;
- l'article L. 2221-13 admet par ailleurs que « *si le syndicat de communes est constitué exclusivement en vue de l'exploitation d'un service à caractère industriel et commercial, les communes peuvent demander que l'administration du syndicat se confonde avec celle de la régie. Dans ce cas, l'acte constitutif du syndicat peut apporter des modifications aux règles d'administration fixées par le chapitre II du titre 1<sup>er</sup> du livre II de la cinquième partie du CGCT* ».

Le SIAAP aurait donc dû, pour la gestion de l'assainissement des eaux usées, créer une régie dotée au moins de l'autonomie financière.

Par ailleurs, la compétence dévolue au SIAAP en matière d'assainissement comprend non seulement l'épuration des eaux usées, mais aussi le traitement des eaux pluviales.

---

(3) L'article 75 de la loi de finances du 29 novembre 1965, modifiant l'article L. 372-6 du code des communes, disposait déjà que « les réseaux d'assainissement et les installations d'épuration publics sont financièrement gérés comme des services à caractère industriel et commercial ».

(4) Non seulement la collectivité ou le groupement assume la direction de principe du service, mais encore le fait-elle fonctionner avec ses propres moyens.

Selon l'article 2 des statuts du SIAAP<sup>(5)</sup> et l'article L. 3451-1 du CGCT, « *Les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, ainsi que l'institution interdépartementale qu'ils ont créée entre eux assurent l'assainissement collectif des eaux usées, qui comprend leur collecte et leur transport, lorsque les communes, leurs établissements publics de coopération ou leurs syndicats mixtes n'y pourvoient pas, leur épuration et l'élimination des boues produites. Ils peuvent assurer également, dans les mêmes circonstances, la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales* ».

Or, aux termes de l'article L. 2333-97 du CGCT, « *la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales constituent un service public administratif relevant des communes, qui peuvent instituer une taxe annuelle dont le produit est affecté à son financement* ».

Le budget du SIAAP ne retrace donc pas uniquement des opérations relatives à la gestion d'un SPIC mais aussi d'un SPA, ce qui justifierait l'identification des flux et des opérations relatifs à chaque service.

Le SIAAP devrait donc créer un budget annexe pour l'activité d'assainissement et disposer d'une comptabilité analytique permettant d'identifier et d'imputer la totalité des charges et des recettes correspondant à chaque bloc de compétences : assainissement des eaux usées et traitement des eaux pluviales des départements constitutifs, ainsi que des communes et syndicats de communes liés par convention.

En pratique, cet exercice, même s'il est requis pour d'autres raisons, notamment par la nécessité d'obtenir les financements correspondants (partie II ci-après) est extrêmement difficile dans un réseau essentiellement unitaire. Le SIAAP dispose d'une comptabilité analytique permettant de calculer et d'affecter coûts directs et coûts indirects, mais, s'agissant du traitement des eaux pluviales, la difficulté réside dans l'imputabilité de ces derniers.

En effet, s'il est relativement aisé de mesurer le coût du traitement des eaux pluviales qui entrent dans une station d'épuration, il est beaucoup plus complexe, dans la configuration du réseau en Ile-de-France, d'imputer les flux d'eaux pluviales à chaque collectivité responsable. Le SIAAP travaille donc à établir une traçabilité et une mesure des flux d'eaux pluviales, préalable nécessaire à l'imputation des coûts et à la facturation à la collectivité concernée. Il est nécessaire toutefois d'avancer dans la voie de la transparence des coûts et des recettes de chaque type d'activité, sans attendre la mise au point d'un outil totalement exhaustif.

## **1.2. La complexité de la gouvernance**

La politique de l'eau relève de la compétence de nombreux acteurs, particulièrement en Ile-de-France, et se trouve au confluent de plusieurs politiques publiques (les politiques d'urbanisme et de voirie, notamment, doivent être conçues en tenant compte de leur impact sur l'eau). Il existe donc un besoin de coordination fort qui repose souvent, in fine, sur le SIAAP, alors que ce dernier ne dispose pas, du fait de son statut, des moyens juridiques de le gérer. Les réponses trouvées par le SIAAP ces dernières années pour travailler en coordination avec les différentes parties prenantes et les usagers sont certes satisfaisantes, mais pourraient être approfondies, en tout cas mieux formalisées.

---

(5) Effluents urbains = Définition des eaux résiduaires urbaines donnée par la directive 91/271/CEE : d'une part, les eaux usées provenant des établissements et services résidentiels et produites essentiellement par le métabolisme humain et les activités ménagères (eaux ménagères usées) ou, d'autre part, le mélange des eaux ménagères usées avec des eaux usées provenant de locaux utilisés à des fins commerciales ou industrielles (eaux industrielles usées) et/ou des eaux de ruissellement.

### **1.2.1. La multiplicité des acteurs de la politique de l'eau**

La politique de l'eau est exercée à l'échelle du bassin hydrographique. La France se compose de sept bassins hydrographiques en métropole. Pour chacun d'entre eux, les comités de bassin, organes politiques du bassin, adoptent le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) qui fixe les orientations générales, les objectifs et les dispositions à mettre en œuvre.

Dans le domaine de l'urbanisme, les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les cartes communales doivent être compatibles avec les orientations du SDAGE.

Une agence de l'eau, organe exécutif du comité de bassin, agit pour concilier la gestion de l'eau avec le développement économique et le respect de l'environnement. Etablissement public de l'Etat, elle élabore un programme d'interventions approuvé par le gouvernement, après avis du comité de bassin. Ce programme définit notamment les taux de redevance environnementale sur les prélèvements d'eau et les rejets polluants. Parmi les priorités figurant au 9<sup>ème</sup> programme de l'Agence de l'eau Seine-Normandie figure la mise aux normes européennes des stations d'épuration du bassin. Le préfet de bassin coordonne les actions des différents services de l'Etat.

Pour des raisons historiques, l'organisation de l'assainissement en région parisienne se traduit par une superposition de compétences entre différentes collectivités.

La compétence de principe dans le domaine de l'assainissement et de l'eau potable appartient, depuis 1992 (article L. 2224-8 du CGCT) aux communes. La gestion des eaux usées comprend la collecte des eaux usées, leur transport et leur traitement selon des niveaux de performance à respecter en fonction du lieu de rejet.

En Ile-de-France, le SIAAP n'assure qu'une partie de ces missions, essentiellement l'épuration des eaux usées avant leur rejet dans le milieu naturel. Pour les quatre départements constitutifs, le SIAAP assure également une partie du transport final par l'intermédiaire des collecteurs interdépartementaux. Les eaux usées sont collectées à la base par les communes ou les syndicats intercommunaux qui assurent une première partie du transport pour des réseaux élémentaires, le relais étant pris ensuite par des réseaux intermédiaires gérés par les départements.

Par ailleurs, plus de 180 communes et syndicats de communes sont liés par convention avec le SIAAP qui assure uniquement la partie épuration. Ceci explique l'existence de deux tarifs pratiqués par le syndicat, l'un applicable à Paris et à la petite couronne, l'autre applicable à la grande couronne.

Le conseil régional est également partie prenante, à travers le schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF) et des financements par lesquels il cherche à faire prévaloir ses propres orientations, par exemple en faveur de la déconcentration d'Achères et d'un traitement des eaux usées au plus près de là où elles sont produites (cf. ci-après).

### **1.2.2. Les inconvénients du morcellement des compétences**

- La responsabilité en cas de rejets non conformes dans la Seine pèse in fine sur le SIAAP, alors qu'il est prisonnier de choix faits en amont.

En effet, la politique de l'eau ne peut être conçue indépendamment d'autres politiques publiques, comme les politiques d'urbanisme ou de transport, sur lesquelles le SIAAP ne peut avoir d'influence, compte tenu de son statut et de ses missions.

Ainsi, le schéma directeur d'assainissement du SIAAP indique que les ouvrages ont été dimensionnés en fonction d'une imperméabilisation maîtrisée à l'horizon 2015, basée sur une politique ferme de limitation du ruissellement. Il ajoute que si cette politique n'était pas totalement appliquée, il faudrait ajouter près de 1 % du coût global pour construire des ouvrages de stockage et de dépollution supplémentaires.

- Les principes de transparence et de proximité de la gestion de l'eau sont difficilement respectés.

Pour les communes et les syndicats de communes non membres, il existe une très grande distance entre l'autorité responsable de l'assainissement et l'utilisateur, ce qui est contraire aux principes de transparence et de proximité de la gestion de l'eau posés par la loi.

- La politique de l'eau n'est pas pensée de façon globale au niveau du bassin.

Ainsi, priorité a été donnée dans le 9<sup>ème</sup> programme de l'agence de l'eau Seine-Normandie (AESN) aux stations d'épuration, compte tenu des échéances européennes, au détriment de la modernisation des réseaux, pourtant nécessaire pour améliorer leur étanchéité et résoudre les problèmes liés à l'exfiltration des eaux.

### **1.2.3. Les réponses apportées à ces différentes contraintes**

Le SIAAP a de fait un rôle de coordination qui ne peut reposer sur la contrainte, en l'absence de fondement réglementaire. Le SIAAP a ainsi développé une stratégie de concertation avec les différentes parties prenantes qui s'appuie sur des instances et des procédures informelles.

Pour mieux associer les collectivités non membres, le SIAAP a mis en place la conférence des présidents, avant de leur proposer, en 2008, de participer avec voix consultative au conseil d'administration. La logique voudrait que ces collectivités soient représentées au conseil d'administration. Selon le SIAAP toutefois, elles ne souhaiteraient pas être adhérentes -et donc être responsables des choix effectués-, mais simplement disposer en temps utile des informations nécessaires pour pouvoir expliquer à leur population les problématiques liées au coût de l'eau, ainsi qu'aux nuisances olfactives et sonores.

En outre, le SIAAP a su sortir de son isolement des années 1990 et entreprendre un travail important de dialogue et de conviction avec les communes riveraines de ses installations et les populations. A Achères, le SIAAP a développé plusieurs outils de communication et de concertation :

- le comité de pilotage de la refonte de l'usine Seine aval. Il réunit les élus et les maires des communes riveraines, les représentants de la région Ile-de-France et tous les services de l'Etat. Le SIAAP veut l'ouvrir aux présidents des conseils généraux du Val-d'Oise et des Yvelines. Le comité de suivi des travaux est constitué des maires des communes riveraines et des associations de défense de l'environnement ;
- l'élargissement du rôle de l'observatoire de Fromainville. En l'ayant fait évoluer, en 2009, vers un comité de suivi du site Seine Aval (C3Sa) qui s'apparente à une commission locale d'information et de surveillance (CLIS), le SIAAP a voulu anticiper le classement de l'usine d'Achères en Séveso II seuil haut<sup>(6)</sup> (prévu en 2011), afin de renforcer la concertation à la fois avec les élus locaux, mais aussi avec la population au travers de leurs associations. Cette politique a aussi été déployée pour l'usine de Valenton, où une commission existe, et devrait l'être très prochainement à Seine Grésillons ;
- le SIAAP souhaite mettre en place le droit d'interpellation dans les communes riveraines ;
- de même, le syndicat a mis en place une commission de suivi des travaux pour Marne aval.

Il reste encore beaucoup à faire en termes de communication pour changer son image et arriver à vaincre l'hostilité systématique que déclenchent ses projets, notamment à Achères, ce qui peut parfois conduire à des choix non optimaux en termes financiers, mais aussi environnementaux (Cf. infra : l'opposition à l'incinérateur d'Achères).

Pour l'exercice de ses compétences, le SIAAP a dû recourir à de nombreuses conventions qui règlent ses relations avec ses partenaires, notamment les conditions dans lesquelles les services départementaux d'assainissement gèrent les ouvrages syndicaux, tels les grands collecteurs ou émissaires traversant leur territoire et y affectent du personnel, dont la charge est ensuite remboursée par le SIAAP. Le SIAAP est par ailleurs prestataire de services pour les départements.

Un double niveau de coordination est ainsi souvent nécessaire :

- au niveau des élus, le consensus doit se faire pour les grandes décisions stratégiques ;
- au niveau des services, pour la gestion quotidienne, il est nécessaire que les équipes des différentes collectivités (communes, départements, SIAAP) puissent travailler de façon coordonnée.

Cette démarche est mise en œuvre pour la gestion des flux, notamment des eaux pluviales, qui repose sur une étroite concertation entre les services.

Le SIAAP s'est doté, début 2008, d'un logiciel de gestion des flux, pour assurer une communication interactive et coordonnée entre les différents acteurs pour la gestion en temps réel du réseau. Baptisé MAGES, il recueille l'ensemble des informations en provenance des acteurs de terrain : débit de l'eau, état du réseau, fonctionnement des usines, tout en intégrant les prévisions de Météo France. En analysant 24h/24 les informations en temps réel, le système peut proposer les scénarii les plus adaptés au cas par cas : violents orages, travaux d'entretien dans les réseaux notamment.

---

(6) Ce qui rendra la mise en œuvre d'une CLIS obligatoire.

De même, une coopération entre les différents gestionnaires est nécessaire pour la mise en place des conventions de raccordement des industriels. Le SIAAP est dépendant, non seulement des informations fournies par les autres collectivités sur les branchements intervenus en amont de son réseau, mais aussi de leur capacité à exercer les missions de contrôle des déversements qui leur incombent.

Enfin, compte tenu de l'impact de la politique d'urbanisme sur la gestion des eaux pluviales, il serait souhaitable que le SIAAP soit consulté lors de l'élaboration ou de la modification des plans locaux d'urbanisme (PLU). Or, cela n'est pas systématiquement le cas, car l'initiative d'une telle consultation repose sur les liens noués entre services et sur la bonne volonté de l' élu concerné.

Afin de pérenniser et de renforcer ce système de coopération informelle, le SIAAP pourrait proposer à ses partenaires d'aller vers plus de formalisation des procédures mises en place. Il pourrait, par exemple, recenser les pratiques les plus efficaces déjà développées avec certaines collectivités partenaires pour les étendre à l'ensemble des collectivités concernées.

Au-delà, une approche globale de la politique de l'eau au niveau du bassin et la mise en cohérence des différentes politiques susceptibles d'avoir un impact sur l'assainissement (urbanisme, transports), via par exemple la réalisation d'un schéma d'aménagement et d'urbanisme commun à la zone de forte densité constituée par Paris et la petite couronne, seraient souhaitables.

#### **1.2.4. Des contraintes de gestion externes insuffisamment compensées au plan financier**

Le contrôle de l'activité d'assainissement est exercé par le préfet, qui dispose notamment du service de navigation de la Seine (SNS) chargé d'édicter les autorisations de fonctionnement des stations d'épuration du SIAAP et de contrôler la conformité de ses rejets. Ce service déconcentré du ministère chargé de l'écologie assure notamment la police de l'eau sur les grands axes du bassin de la Seine. Il instruit les arrêtés préfectoraux autorisant les rejets dans le milieu naturel et en fixe les normes applicables ; il en contrôle également l'application. Il dispose, à cet effet, de 20 personnes, dont une seule affectée au contrôle des six stations d'épuration du SIAAP.

Par ailleurs, parce qu'il dispose de fortes capacités de maîtrise d'ouvrage, les élus sont parfois tentés de donner au SIAAP, sans toujours lui accorder les compensations financières correspondantes, des responsabilités qui vont au-delà de l'assainissement, comme en témoignent les exemples suivants.

- a) Les choix arrêtés, en 1997, pour la définition du schéma directeur d'assainissement de la zone centrale d'Ile-de-France, dit scénario C, n'ont pas privilégié la solution la plus économique.

Dans les années 1990, l'usine d'Achères traitait 2 300 000 m<sup>3</sup> d'eaux usées par jour et son fonctionnement générait de nombreuses nuisances olfactives et sonores pour les riverains. Ces derniers toléraient, en outre, de plus en plus mal le fait qu'à l'époque, le SIAAP niait l'existence de telles nuisances. C'est à ce moment qu'a été lancée une étude sur l'assainissement de la zone centrale d'Ile-de-France, afin de définir un schéma d'assainissement pour l'agglomération à l'horizon 2015.

Deux interventions politiques décisives ont conduit, sous la pression des riverains, à infléchir la réflexion vers un objectif unique, la réduction de la capacité de l'usine de Seine aval :

- en premier lieu, en septembre 1990, le gouvernement a annoncé la réduction de la capacité maximale de 2 700 000 à 2 100 000 m<sup>3</sup> par jour ;
- plus tard, en juillet 1994, le ministre de l'environnement a décidé que l'Etat piloterait une étude confiée à l'agence de l'eau. Un comité de suivi a été constitué avec des représentants de l'Etat, de la région, du SIAAP, de l'agence de l'eau et de la direction régionale de l'environnement (Diren).

L'étude sur l'assainissement en zone centrale de la région Ile-de-France, réalisée sous la maîtrise d'ouvrage de l'AESN, a été remise en décembre 1997.

Cette étude proposait plusieurs scénarii comportant une déconcentration plus ou moins poussée du traitement des eaux usées et des constructions d'usines d'épuration nouvelles plus ou moins importantes.

Un scénario n'a toutefois pas été examiné, celui de l'extension des capacités d'Achères : *« dans le cas spécifique de la station d'Achères, il est compris que par décision administrative sa capacité de traitement en temps sec ne puisse pas être portée, compte tenu des débits moyens, au-delà de 2 100 000 m<sup>3</sup> par jour, malgré les capacités de transport disponibles »* (page 65 du rapport de synthèse).

Il est vrai que d'autres arguments militaient en faveur de la déconcentration d'Achères : avoir un énorme point de reversement dans le milieu naturel constitue un risque élevé et oblige au zéro défaut, d'autant que la station Seine aval est en fin de bief<sup>(7)</sup>. La station des Grésillons présente ainsi l'avantage de rejeter ses eaux sur le bief suivant Achères. En outre, l'augmentation de la durée de transport des eaux usées contribue à leur dégradation et augmente le coût de leur traitement.

Néanmoins, la construction de stations d'épuration supplémentaires visant à délester Achères génère des frais de fonctionnement importants, notamment en personnel. Compte tenu de l'importance des coûts fixes dans l'activité d'assainissement, plus les volumes traités sont élevés, plus le coût au mètre cube est faible. La déconcentration d'Achères, en diminuant les volumes traités, génère donc un surcoût structurel pour l'utilisateur. Dans la mesure où cette dernière ne répond pas encore aux normes de la directive européenne sur les eaux résiduaires urbaines (DERU), il est toutefois difficile de comparer directement son coût de traitement des eaux usées avec ceux des autres usines du SIAAP qui, elles, la respectent (voir tableau ci-après).

Le contrat de bassin signé le 6 mars 2000 avait pour objectif de permettre la réalisation d'une partie des opérations prévues par le scénario C, scénario retenu comme étant le plus performant de tous ceux étudiés dans le cadre de l'étude sur l'assainissement en Ile-de-France. C'est dans ce cadre que le conseil régional d'Ile-de-France a versé des subventions d'équipement au SIAAP (ces dernières sont passées de 5 M€ en 2001 à 32 M€ en 2007 et devraient rester à ce niveau pour la période 2008-2012, compte tenu des engagements pris).

---

(7) Partie du cours d'eau située entre deux barrages, ces derniers concourent à la ré-oxygénation de l'eau.

En effet, la région a défendu le scénario de déconcentration d'Achères et l'idée que la revitalisation de certains cours d'eau, au-delà de l'assainissement des eaux usées, incombe aussi au SIAAP, comme en témoignent ces extraits du SDRIF actuel : « *la Région défend le principe de proximité, car plus on s'éloigne de la station d'épuration et moins les émetteurs de pollution se sentent concernés. De plus, on s'éloigne aussi de la rivière. Ces petits cours d'eau ne servent parfois qu'à faire passer un tuyau collecteur dans le fond de vallée et la région veut en faire des rivières vivantes* ».

**Tableau 1 – Coût de traitement de l'eau dans les différentes usines du SIAAP**

2007	1	2
	Volume traité en m <sup>3</sup> /jour	Coût net en euro HT/m <sup>3</sup>
Noisy	40 000,00	0,464
Valenton	300 000,00	0,297
Grésillons	100 000,00	0,278
Achères	1 700 000,00	0,183

Source : rapport d'activité du SIAAP de 2007.

La réduction des capacités de l'usine d'Achères à 1,5 million de m<sup>3</sup>/jour en 2015 s'effectue donc par un rééquilibrage des flux sur l'ensemble des sites, dont deux entièrement nouveaux, Les Grésillons et La Morée. L'évolution dans le temps est la suivante :

**Tableau 2 – Evolution de la capacité de traitement des stations d'épuration**

m <sup>3</sup> /jour	2000	2005	2007	2015
<b>Noisy-le-Grand</b>	30 000	30 000	70 000	70 000
<b>Colombes (1998)</b>	240 000	240 000	240 000	240 000
<b>Valenton</b>	300 000	600 000	600 000	600 000
<b>Les Grésillons</b>			100 000	300 000
<b>La Morée</b>				50 000
<b>Achères</b>	2 100 000	1 800 000	1 700 000	1 500 000

- b) La construction de la station d'épuration de la Morée répondait non seulement à l'objectif de déconcentration d'Achères, mais aussi aux contraintes résultant du classement par l'Etat de la Morée en rivière et non en simple collecteur d'eau pluviale.

Afin de rendre à la Morée son statut de rivière, non seulement la création d'une station d'épuration était-elle nécessaire, mais encore fallait-il également lui assigner des normes de rejet particulièrement contraignantes (cf. p. 10 de l'étude comparative de scénarios d'implantation de l'usine d'épuration de la Morée) : « *si l'objectif de traitement de la station est maintenu, le rejet de la station aura pour effet une dilution de la pollution dans La Morée. Ainsi pour les valeurs moyennes de temps sec, le rejet de la station permettra d'améliorer la qualité de la rivière de « hors classe » à médiocre, avec une baisse de l'ordre de 60 % des concentrations. L'objectif de qualité de rejet est 1B pour les MES, DBO5, et DCO et 2 pour l'azote et le phosphore. Ces valeurs sont très contraignantes au regard des possibilités techniques actuelles en matière d'épuration d'eaux usées* ».

Certes, une part du fardeau lié à la transformation de la Morée d'égout en rivière devra être assumée par d'autres collectivités que le SIAAP, dans le cadre du nouveau SDAGE. Ainsi l'AESN a signé avec le département de la Seine-Saint-Denis un contrat d'objectif visant à l'amélioration du système de collecte sur le département, et les collectivités locales devront veiller à supprimer tous rejets directs à la rivière non traités et aménager ce cours d'eau en milieu urbain (réouverture, aménagement des berges).

Il n'en demeure pas moins que c'est le SIAAP, et à travers lui l'utilisateur, qui assume l'essentiel des coûts liés à la réhabilitation de la rivière.

c) Enfin, il est permis de s'interroger sur les motivations qui ont poussé le SIAAP à donner aux eaux sorties de l'usine Marne aval, une qualité d'eau de baignade non requise par la réglementation.

Sur ce point, le SIAAP fait valoir que la proximité d'activités nautiques l'avait conduit en 2002-2003 à tester un procédé par ultra violet qui sera conservé dans le cadre de la reconstruction de l'usine et qui constitue une expérimentation de la faisabilité technique et économique du procédé, en prélude à l'application de la future DCE. Il ajoute que le rôle particulier du SIAAP, premier épurateur français et partenaire privilégié des ministères de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer et des universités, lui confère une responsabilité particulière en matière de recherche et de développement. La désinfection des eaux rejetées par les stations d'épuration est d'ores et déjà mise en œuvre aux Etats-Unis, au Canada et dans certains pays du nord de l'Europe.

En conclusion, il apparaît que le SIAAP est parfois amené à assumer des missions qui vont au-delà du simple assainissement des eaux usées. Une telle pratique n'est certes pas critiquable par principe, compte tenu de l'importance des déversements réalisés par le syndicat dans le milieu naturel, mais il serait logique que les coûts induits fassent l'objet d'une compensation financière de la part des autorités qui en sont prescriptrices.

## **2<sup>ème</sup> PARTIE : L'INFLEXION DU MODE DE FINANCEMENT DU SIAAP**

La redevance épuration, assise sur le volume d'eau consommé par les ménages d'Ile-de-France, constitue la quasi-totalité (85 %) des recettes de fonctionnement du SIAAP. Or, depuis quelques années, une baisse de la consommation a été constatée dans toutes les zones urbanisées en France, notamment à Paris. L'évolution à la baisse des volumes d'eau déclarés par les distributeurs entre 2006 et 2007 est de - 3,15 % à Paris, - 4,50 % dans la petite couronne et - 3,68 % dans la grande couronne. Cependant, l'analyse des évolutions sur les cinq derniers exercices a conduit le SIAAP à qualifier cette évolution de conjoncturelle et non de structurelle. Ainsi, pour les années 2008 et suivantes, les hypothèses de baisse sont de 2 % par an à Paris, jusqu'en 2010, de 1 % par an ensuite, de 1 % par an en petite couronne, et de 0 % en grande couronne.

Si cette évolution se traduit par une stagnation des recettes assises sur le volume d'eau facturé aux usagers, il ne s'accompagne toutefois pas d'une baisse des charges afférentes au traitement des eaux usées, notamment parce que celles-ci sont essentiellement des charges fixes, dont le niveau évolue à la hausse du fait de facteurs exogènes sur lesquels le SIAAP n'a que peu de prise.

Une meilleure rationalisation de la dépense, tant de fonctionnement que d'investissement, devrait permettre au SIAAP de réaliser des économies nécessaires à une tarification de l'eau au juste prix. Cet effort ne sera toutefois pas suffisant pour couvrir les dépenses d'équipement nécessaires pour mettre les stations d'épuration aux normes européennes et pour renouveler les équipements obsolètes. En effet, dans la période récente, l'autofinancement a permis, ajouté aux financements (subventions et prêts sans intérêt) de l'agence de l'eau, de réaliser l'essentiel de l'effort d'équipement, le recours à l'endettement étant modéré. Cette situation ne pourra perdurer dans les prochaines années, sauf à augmenter significativement le niveau de la redevance perçue auprès des usagers.

C'est pourquoi une réflexion doit être menée dès à présent sur le mode de financement du SIAAP, avec notamment la recherche de financements complémentaires à la redevance, afin de garantir la viabilité financière de l'établissement à moyen terme.

## **2.1. L'autofinancement sera rapidement insuffisant**

Le ratio dépenses de fonctionnement (hors amortissement) sur redevance enregistre une dégradation constante depuis 2002, comme le montre le tableau ci-dessous, passant de 67 %<sup>(8)</sup> en 2002 à 79 % en 2007 (80 % selon les prévisions du budget 2008). En effet, les dépenses de fonctionnement ont progressé en moyenne annuelle de 9 % sur la période 2002-2007, alors que les recettes de redevance n'augmentaient que de 5 %.

Si l'on tient compte cependant de l'ensemble des recettes, la montée en puissance de la prime d'épuration, versée par l'agence de l'eau Seine Normandie, permet d'enrayer, en 2008, la dégradation du ratio.

**Tableau 3 – Evolution du rapport dépenses de fonctionnement sur redevance**

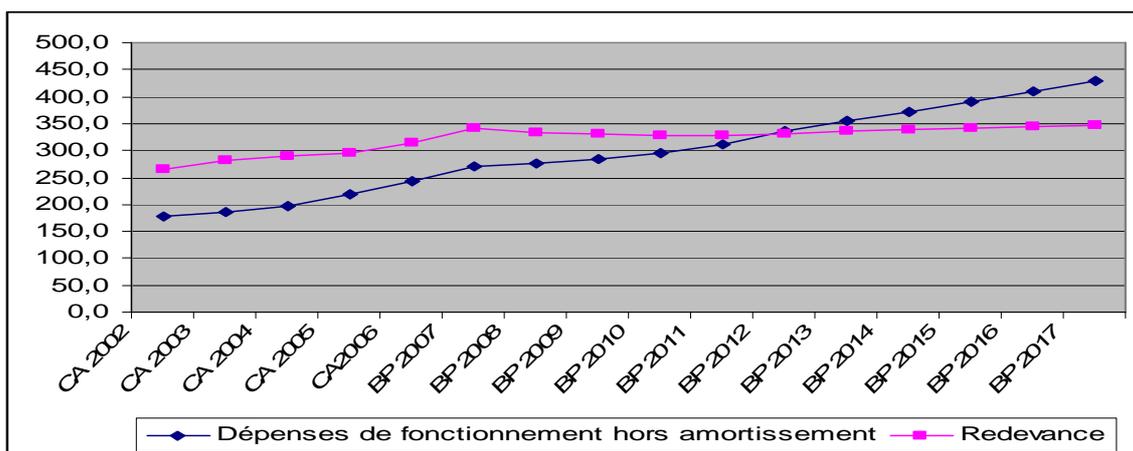
(En millions d'euros)	CA 2002	CA 2003	CA 2004	CA 2005	CA 2006	BP 2007	BP 2008
Dépenses de fonctionnement hors amortissement	177,6	184,5	197,9	218,5	241,8	270,0	274,9
Redevance	265,7	281,9	289,6	296,1	313,8	341,1	332,2
Recettes totales	302,3	348,9	330,1	343,3	356,5	386,4	416,2
Dépenses de fonctionnement/ redevance	67 %	65 %	68 %	74 %	77 %	79 %	80 %
Dépenses de fonctionnement/ Recettes totales	59 %	53 %	60 %	64 %	68 %	70 %	66 %

Selon les simulations présentées devant la commission des finances du SIAAP en septembre 2008, à taux de redevance constant, le ratio redevance/dépenses de fonctionnement va continuer à se dégrader dans les années à venir, créant un effet de ciseau dès l'année 2012.

Cet effet de ciseau entre recettes et dépenses (cf. graphique ci-dessous) résulte en grande partie du mode de tarification de l'eau : l'assiette de la redevance est constituée par le volume facturé, alors que les charges fixes (80 % des coûts) occupent une part prépondérante dans le coût de traitement des eaux usées<sup>(9)</sup>.

(8) Les dépenses représentent 67 % des recettes en 2002 contre 83 % des recettes en 2008.

(9) Entre 80 et 95 % des coûts de fonctionnement pour l'ensemble des entreprises du secteur eau et assainissement.

**Graphique 1 – Evolution des dépenses de fonctionnement et de la redevance**

**2.1.1. Les dépenses de personnel ont cru de 9 % en moyenne entre 2002 et 2008, même si leur progression ralentit depuis 2005**

Les fortes variations des dépenses de personnel au cours de la période sous revue (hausse de +24 % entre 2004 et 2005, baisse de 6 % entre 2005 et 2006, hausse entre 2006 et 2007, puis stabilisation jusqu'en 2008) s'expliquent essentiellement par les effets induits par la territorialisation du personnel du SIAAP (nombre croissant des personnels de la ville de Paris qui passent d'un statut de mise à disposition à un statut de détachement) : en effet, aux termes de l'avenant n° 4 de la convention de 1971 entre le SIAAP et la ville de Paris, il existe un décalage d'un an entre la réalisation de la dépense par la ville de Paris et son remboursement par le SIAAP. A chaque remplacement d'un agent de la ville de Paris par un agent territorial sur le même poste, le SIAAP mandate, durant une année, l'équivalent de deux salaires annuels.

**Tableau 4 : Evolution de la masse salariale**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	var. ann. moy. 2002-2008	var. ann. moy. 2005-2008
SIAAP charges de personnel et frais assimilés (article 012) en M €	45,02	52,89	58,52	70,36	66,76	72,87	73,95	9%	1,7%

Pour autant, l'évolution annuelle moyenne des dépenses salariales est de 9 % en moyenne sur la période 2002-2008, dans un contexte d'expansion de l'activité et de création de postes. Cette progression connaît toutefois un net ralentissement depuis 2005 (1,7 % en moyenne annuelle entre 2005 et 2008). Le SIAP fait valoir également que le ratio « actif immobilisé net/charge de personnel » est en légère décroissance sur la période 2000/2007, signe d'une réelle augmentation de la productivité des agents du SIAAP.

Selon le syndicat, 202 postes, dont 50 seront restitués, ont été créés depuis 2002, en raison de :

- la mise en place des 35 heures en 2002 (118 postes),
- la territorialisation du SIAAP, qui a conduit à la création de services centraux fonctionnels (34 postes à la direction des ressources humaines et à la direction de l'administration et des moyens),
- la mise en place de nouveaux équipements (réseaux sud est, Grésillons, nitrification/dénitrification à Seine Aval),
- 50 postes pour la mise en route de nouvelles stations, qui seront restitués.

A ceci se sont ajoutées les mesures impactant la masse salariale, mais dont le SIAAP n'a pas la maîtrise, comme les mesures générales d'augmentation de la valeur du point d'indice de la fonction publique, la hausse de certaines cotisations sociales (caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, fonds national d'aide au logement), ainsi que des mesures catégorielles (suppression de l'échelle 2, réforme des catégories C en 2007, mise en place de la garantie individuelle du pouvoir d'achat et de l'échelle 6, nouvelles dispositions relatives à la nouvelle bonification indiciaire).

La politique des rémunérations se veut généreuse<sup>(10)</sup>, par principe mais aussi pour réussir la territorialisation du SIAAP : pour le personnel mis à disposition par la ville de Paris, un droit d'option a été organisé entre le maintien dans le statut de la ville de Paris, conformément à la convention de 1971, ou une intégration dans la fonction publique territoriale (FPT), après un détachement de deux ans.

La territorialisation s'est accélérée depuis 2005, du fait de la mise en place d'un régime indemnitaire rendant le détachement plus attractif en termes de rémunération. En effet, le statut du SIAAP présente de nombreux avantages par rapport à celui de la ville de Paris, déjà jugé plus favorable en moyenne que le statut de la FPT. Ces avantages sont énumérés dans le rapport annuel d'activité du SIAAP de 2005 : accélération du déroulement de carrière par un avancement à la durée minimale, régime indemnitaire favorable.

Le SIAAP devra, dès lors, utiliser tous les outils dont il dispose pour respecter, sur la période 2008-2016, l'objectif d'augmentation de la masse salariale de 3 % par an qu'il s'est fixé, notamment :

- la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Mise en place depuis 2005, elle repose sur une analyse des besoins menée dans chaque direction, soumise ensuite à une instance unique de régulation, le comité de recrutement, avant d'être validée par la direction générale. Dans ce cadre, le président du SIAAP a demandé à ses services de résorber, d'ici 2012, les 50 postes transitoirement créés au 1<sup>er</sup> janvier 2006, à raison d'une moyenne de 8 postes par an ;
- l'optimisation de l'organisation, grâce à la modernisation de Seine aval, avec l'évolution progressive du roulement (passage du 3x8 en 2x8), au recentrage du syndicat sur le cœur de métier (maintenance et exploitation) et à l'évolution des méthodes de management ;
- l'utilisation des outils de suivi : le contrôle de gestion inclut des indicateurs relatifs à la politique des ressources humaines (rémunérations, suivi des vacances de postes et des effectifs). Pour permettre une maîtrise des éléments accessoires de la masse salariale, a été mis en place un suivi des heures supplémentaires et des astreintes, par l'attribution d'enveloppes semestrielles auxquelles doivent se tenir les directions ;
- la mise en place du ratio promu-promouvables dans le cadre des avancements de grades dans la fonction publique territoriale, qui permet de déterminer les avancements de la collectivité dans le cadre de ses contraintes budgétaires.

---

(10) Comme l'écrit le président du SIAAP dans l'éditorial de la revue interne Confluences n° 23 en 2007 : « J'ai toujours veillé à ce que notre politique en matière de salaire soit la plus favorable et la plus équitable possible. C'est ainsi que le salaire de base au SIAAP est supérieur à 1 500 € net mensuel, c'est-à-dire au salaire médian en France selon l'INSEE (...). Une politique salariale qui continue tout au long de la carrière de chacun puisque notre régime indemnitaire est l'un des plus favorables de l'Ile-de-France ».

### **2.1.2. Les autres dépenses de fonctionnement sont orientées à la hausse**

Les principales dépenses de fonctionnement sont orientées à la hausse de façon structurelle, qu'il s'agisse des intérêts de la dette (+ 28 % en moyenne annuelle sur la période 2002-2007) en raison d'un endettement croissant et de la remontée des taux d'intérêt depuis fin 2005, ou des charges à caractère général (+ 7 % en moyenne annuelle sur la même période). Ces dernières devraient continuer à progresser avec la hausse du coût de l'énergie, des matières premières et des produits chimiques nécessaires au traitement des eaux usées.

Les projections du SIAAP reposent également sur l'hypothèse d'une progression annuelle de 7 % des charges courantes, incluant celles des nouvelles stations, entre 2008 et 2013, ce qui suppose la maîtrise résolue des consommations d'intrants, en volume, compte tenu des effets prix largement supérieurs à l'inflation pour certains postes de dépense (énergie et réactifs notamment).

En raison de l'importance du poste énergie dans le fonctionnement des usines et de la forte hausse des prix, une attention particulière a été portée aux modalités de conclusion du marché de fourniture d'électricité et aux conséquences de la décision du SIAAP de faire jouer son éligibilité au marché concurrentiel. L'évolution du poste électricité est retracée dans l'encadré ci-dessous.

**Le SIAAP a fait valoir son éligibilité dès 2001, soit un peu plus d'un an après que cette possibilité lui a été offerte, pour ses deux sites les plus importants exploités en régie, Seine aval et Seine centre. Un premier marché a donc été conclu en octobre 2002 pour trois ans. Un second appel d'offres a été lancé en juillet 2005, pour renouveler ce marché. L'examen de ce second marché montre qu'il a été conclu à prix ferme pour une durée de trois ans. Ces modalités, plutôt prudentes vu le contexte, n'appellent pas d'observations particulières.**

**Le tarif retenu 0,0452 € HT/KWh, est en hausse de 85 % par rapport au prix du marché conclu en octobre 2002 (0,02449 € HT/KWh), soit un coût total pour trois ans de 39 590 680 € HT sur la base d'une consommation de 875 900 KWh.**

**L'adhésion du SIAAP au Tarif Réglementé Transitoire d'Ajustement au Marché (TARTAM) instauré par la loi du 7 décembre 2006, afin de mettre en œuvre des dispositions transitoires pour faire face à l'évolution rapide des prix d'électricité, lui a permis provisoirement de bénéficier d'un tarif plus favorable et de diminuer ses charges de 1,16 M€ (procès-verbal du conseil d'administration du 7 novembre 2007).**

**Sans porter d'appréciation sur la décision du SIAAP qui, comme de nombreux industriels en charge de sites conséquents, a exercé son éligibilité au secteur concurrentiel, il convient de remarquer que cette décision, portant sur ses deux principaux sites, a entraîné une hausse non négligeable de ses charges d'électricité, alors même que le tarif réglementé français est resté stable durant cette période.**

### **2.1.3. Une augmentation importante de la redevance est indispensable**

Les simulations du SIAAP (cf. annexe 2) reposent sur une baisse des volumes d'eau potable facturés, ce qui, à taux de redevance inchangé, se traduira par une légère baisse puis par la stagnation des recettes dans les prochaines années.

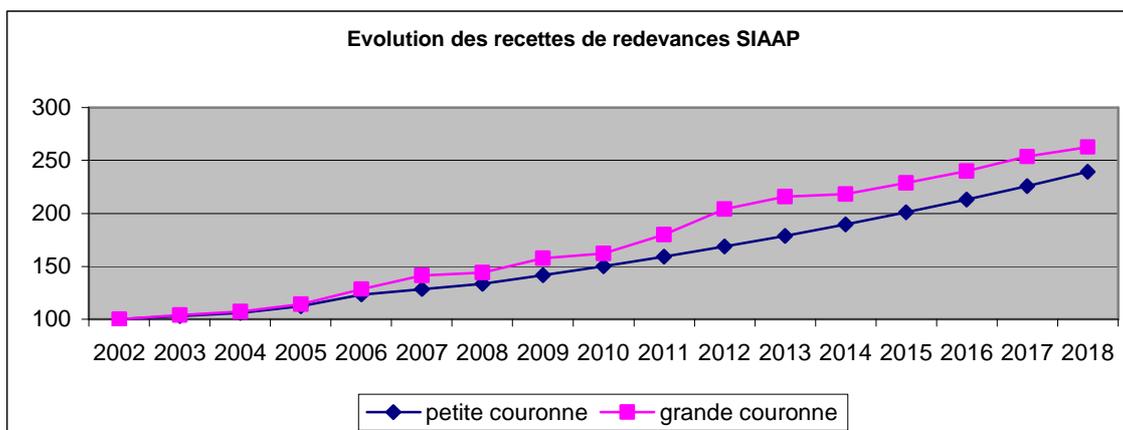
Une autre recette devrait à l'inverse fortement augmenter dans les prochaines années : la prime AQUEX versée par l'Agence de l'eau, dont le montant est fonction du degré de dépollution effectué. L'évolution positive de cette prime, 80 M€ dès 2010 contre 40 M€ aujourd'hui, devrait compenser en partie les pertes de redevance.

Au cours de la période 2001-2007, l'excédent de la section de fonctionnement a permis de compenser, au-delà du seul amortissement, une partie du déficit de la section d'investissement.

Dans un processus continu d'investissements destinés à réaliser des extensions, à assurer le renouvellement des installations ou à intégrer de nouvelles techniques, la prudence commande de s'assurer que les recettes perçues puissent générer un fonds de roulement permettant de réduire le besoin de financement à couvrir par l'emprunt.

Le SIAAP a ainsi décidé, entre 2002 et 2007, de financer une partie de ses investissements par l'autofinancement complémentaire, réalisé chaque année au-delà de ce qu'exigeait strictement la couverture du capital à rembourser, et par les excédents antérieurs reportés. Il a ainsi eu la prudence de procéder aux hausses de redevance nécessaires, afin de lisser dans le temps l'impact sur l'usager. Entre 2001 et 2008, la redevance petite couronne a progressé de 5 % en moyenne, la redevance grande couronne de 6 %. Elles devraient progresser de 6 % en moyenne annuelle entre 2009 et 2016.

**Graphique 2 – Evolution des recettes de redevances SIAAP**



L'exercice 2008 a toutefois inauguré un nouveau cycle marqué par le redémarrage de l'investissement et la baisse des recettes de redevance. Désormais, l'excédent de la section de fonctionnement, à taux de redevance inchangé, sera insuffisant pour couvrir les seuls besoins d'amortissement. Une augmentation importante du taux de la redevance, et donc de la facture d'eau acquittée par les ménages, paraît donc inéluctable.

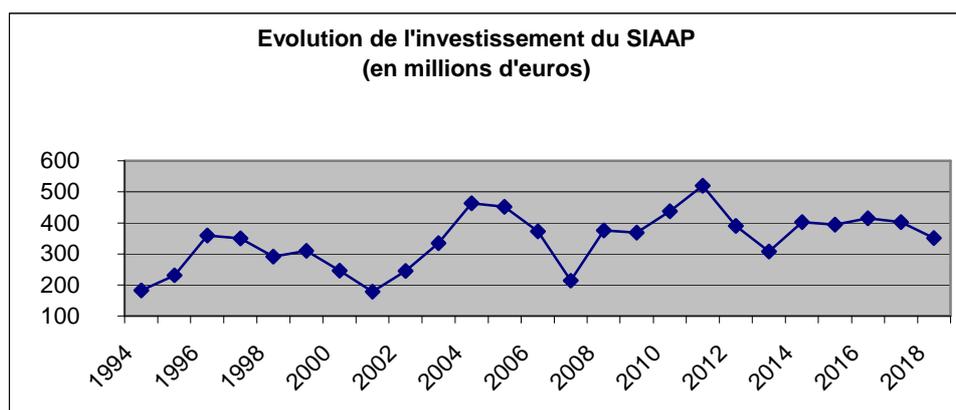
Les simulations du SIAAP montrent à cet égard qu'une augmentation de la redevance en zone centrale de 6 % par an entre 2008 et 2017, soit un doublement du taux en 12 ans, serait nécessaire, a minima, pour concourir à l'équilibre de la section d'investissement et contenir la dette à un niveau acceptable : le service de la dette représenterait dans cette hypothèse 17,4 % des recettes annuelles de redevance, (17,7 % en 2007) et l'encours de la dette une année et demie de recettes.

## 2.2. L'impact des besoins d'investissement sur la situation financière

Les dépenses d'investissement du SIAAP présentent deux caractéristiques principales :

- elles sont élevées : elles ont dépassé 370 M€ en moyenne annuelle entre 2002 et 2007<sup>(11)</sup> et devraient se maintenir à un niveau extrêmement élevé<sup>(12)</sup>, à 345 M€ en moyenne au cours de la période 2008-2012, puis à 354 M€ en moyenne sur la période 2013-2017 ;
- elles sont cycliques : ces dépenses évoluent sur des cycles de quatre à cinq ans, avec de fortes amplitudes et des pics, certaines années, à plus de 450 M€, comme en 2003-2004. Ce caractère cyclique est très probablement lié au mode de financement des investissements :
  - \* subventions et/ou prêts de l'agence de l'eau Seine Normandie (AESN), qui élabore un programme de financement à moyen terme (ainsi, le 8<sup>ème</sup> programme de l'AESN a couvert la période 2003-2006, et le 9<sup>ème</sup> programme, en cours<sup>(13)</sup>, couvre la période 2007-2012) ;
  - \* engagement des différents partenaires en matière de financement sur une base pluriannuelle, dans le cadre du contrat de bassin (l'actuel contrat court de 2008 à 2012).

**Graphique 3 – Evolution de l'investissement du SIAAP (en millions d'euros)**



Source : Comptes de gestion du SIAAP de 1994 à 2007, chiffres SIAAP de 2008 à 2016 (programmation financière, commission des finances de septembre 2008).

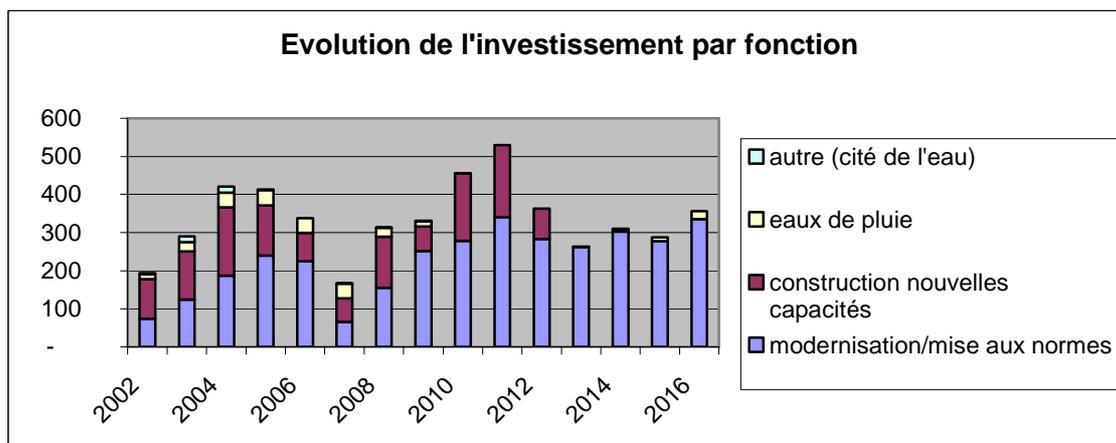
Entre 2002 et 2017, les investissements dans les stations devraient représenter, en moyenne, 72 % du total, l'activité du SIAAP se concentrant sur la partie épuration des eaux usées.

Si la période 2002-2007 a été marquée par d'importants efforts consacrés à la construction de capacités de traitement additionnelles, la modernisation et la mise aux normes européennes des stations constituent la priorité des années à venir. L'effort d'investissement sera particulièrement marqué en 2010 et 2011.

(11) Source : comptes de gestion de la période 2002-2007

(12) SIAAP, tableau de financement prévisionnel présenté à la commission des finances de septembre 2008

(13) Schéma directeur du SIAAP

**Graphique 4 – Evolution de l'investissement par fonction**

### **2.2.1. Le niveau des investissements du SIAAP est contraint par plusieurs facteurs**

- Les caractéristiques géophysiques de la région Ile-de-France

La région Ile-de-France se caractérise d'une part par une forte densité de population, supérieure à celle des autres régions capitales européennes, ce qui crée des contraintes spécifiques en raison de la forte concentration de la pollution émise, et d'autre part par le rejet des eaux dans un fleuve, la Seine, dont l'équilibre écologique est fragile et le débit relativement faible, ce qui a justifié son classement en zone sensible au sens de la directive européenne sur les eaux résiduaires urbaines du 21 mai 1991 (DERU).

Le SIAAP déverse, avec la seule station d'Achères, 1 600 000 m<sup>3</sup> quotidiens par temps sec (qui peuvent dépasser 3 000 000 m<sup>3</sup> lorsqu'il pleut), ce qui en fait le premier affluent de la Seine. Cette usine se trouve, par ailleurs, très en aval et juste après un barrage. Ses rejets ont donc un impact très fort sur la Seine et des normes très sévères en matière de rejets sont appliquées par les services de l'Etat chargés du contrôle et de la délivrance des autorisations de fonctionnement des usines (Service de Navigation de la Seine).

- Des normes environnementales de plus en plus contraignantes

A ces contraintes physiques, s'ajoutent des normes juridiques de plus en plus exigeantes, en ce qui concerne la nature des rejets effectués dans le milieu naturel et la qualité des eaux.

#### *a) La nature des rejets en milieu naturel : la directrice DERU*

La communauté européenne a adopté la directive DERU, afin de réglementer les rejets d'eaux usées des communes, villes et agglomérations. La directive précise explicitement le type de traitement à prévoir, en fonction du caractère plus ou moins sensible du milieu dans lequel l'eau est rejetée, et exige notamment :

- un traitement poussé de l'azote et du phosphore afin, s'agissant du bassin Seine Normandie, de limiter l'eutrophisation de la baie de Seine et de la Manche ;
- une amélioration de la collecte et du traitement des eaux de pluie, avec une interdiction des rejets directs dans le milieu naturel en temps sec et pour des pluies non exceptionnelles.

Elle impose une mise en conformité du traitement des eaux usées, selon des échéances différentes en fonction de la taille de la commune. Pour le SIAAP, agglomération de plus de 10 000 EH (équivalent habitant) située en zone sensible, l'échéance était fixée au 31 décembre 1998. Toutefois, l'arrêté classant la Seine en zone sensible n'est paru que le 30 décembre 2005. L'Etat s'est donc engagé avec retard, fin 2007, dans une action volontariste de mise en œuvre de la directive européenne :

- la mise en conformité des réseaux et des ouvrages d'épuration constitue la priorité des IX<sup>èmes</sup> programmes d'intervention des agences de l'eau (2007-2012), qui ont prévu d'apporter entre 30 et 40 % de subvention ;
- par ailleurs, les 98 stations d'épuration non conformes en fin d'année 2007 ont été particulièrement ciblées. Elles doivent réaliser un plan d'investissement et les études de faisabilité dans un délai de un an, les fonds nécessaires étant consignés sur le budget des collectivités n'exécutant pas les mises en demeure.

Une action volontariste a été engagée par les préfets, via des arrêtés de mise en demeure qui, non suivis d'effet, peuvent donner lieu à la consignation des fonds nécessaires à la mise aux normes des stations d'épuration et à des sanctions pénales. Les collectivités qui n'auront pas conventionné avec les agences de l'eau perdront, par ailleurs, les aides à taux plein et la totalité des primes de fonctionnement.

*b) La qualité des eaux : directive cadre européen sur l'eau (DCE) du 23 octobre 2000*

La directive vise à l'obtention, pour 2015, d'un bon état des eaux sur les plans écologique, défini par la présence d'indicateurs de faune et de flore, et chimique, par la fixation de seuils de substances chimiques. Elle a été transposée par la loi LEMA et sera déclinée en 2009 au niveau du bassin via le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Ce document définira notamment les délais pour l'atteinte du bon état, par tronçon de rivière, et les principes de bonne gestion opposables aux documents d'urbanisme.

Pour les stations d'épuration, cela se traduira par le passage d'un traitement poussé de l'azote et du phosphore, avec la DERU, à un traitement très poussé. Pour respecter cet objectif, il faudra aussi maîtriser le traitement des eaux pluviales.

La discussion se poursuit encore au niveau européen sur la notion de bon état, afin qu'elle soit homogène dans chaque pays de l'union européenne. La feuille de route du SIAAP n'est pas encore précisément définie mais ce dernier a anticipé, en liaison avec ses organismes de tutelle, les préconisations de la DCE.

*c) L'impact financier de la DERU et de la DCE*

L'impact financier de la DERU et de la DCE s'établit à environ 400 M€ en besoin d'investissement, hors renouvellement et extension des installations. En effet, seules deux usines sont d'ores et déjà conformes aux normes DERU, Seine Grésillons (mise en service en janvier 2007) et Seine centre, et l'usine Seine amont sera totalement conforme en 2010. Il reste à mettre aux normes :

- Marne aval, en cours de travaux pour une mise aux normes prévue en 2009, et un investissement de 135 M€ ;
- Seine aval, à l'horizon 2011, pour un investissement de l'ordre de 250 M€.

La prise en compte tardive des exigences de la DERU n'aura globalement pas entraîné de surcoûts pour le SIAAP, sous réserve de la forte augmentation des coûts de construction :

- pour rattraper le retard, l'AESN a orienté ses financements du 9<sup>ème</sup> programme au profit des stations d'épuration, avantageant ainsi de fait le syndicat, déjà principal bénéficiaire de ses aides, au détriment des communes, qui ne bénéficient pas de subventions pour l'entretien de leur réseau ;
- le SIAAP avait partiellement anticipé l'entrée en application des directives européennes avant leur transposition en droit français, notamment avec la dénitrification partielle des eaux usées, envisagée dès 2001, et conçue de façon à être compatible avec les deux grandes options de modernisation de la station d'Achères (refonte complète ou partielle), et donc à ne pas engendrer de surcoûts.

- Des nouvelles technologies plus coûteuses et des exigences sociétales accrues

Les nouvelles technologies utilisées dans les usines, notamment pour la mise aux normes européennes, sont souvent plus coûteuses que les technologies traditionnelles (exemple membranes), car elles consomment plus d'énergie et de produits chimiques, dont le prix a connu une forte hausse en 2008.

Les attentes sociétales en matière de nuisances sonores et olfactives conduisent également à retenir certaines technologies plus onéreuses que les traitements traditionnels. Par exemple, de plus en plus d'unités de traitement du SIAAP sont confinées, ce qui génère des surcoûts et des contraintes supplémentaires pour garantir la sécurité des personnels travaillant dans ces stations.

De même, l'opposition des riverains à l'implantation d'usines d'incinération des boues, comme la réticence croissante du monde agricole et des industries agroalimentaires à l'épandage agricole des boues, ont conduit le SIAAP à trouver des solutions alternatives et souvent plus coûteuses. Ainsi, selon un document de l'AESN produit dans le cadre de l'enquête publique sur la refonte du site d'Achères, l'absence d'incinération des boues accroît sensiblement la complexité de la refonte et se traduira par des investissements supplémentaires que l'on peut chiffrer à plus de 100 M€. Cette solution, initialement envisagée par le SIAAP, a dû être abandonnée en raison de l'opposition des populations locales.

Dans d'autres usines toutefois, des solutions novatrices ont pu être recherchées, comme à l'usine de la Morée, dont les boues, mélangées avec les ordures ménagères du syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de l'agglomération parisienne (SYCTOM), permettront de produire du biogaz via une unité de méthanisation. Dans l'usine Marne aval, 70 % des besoins énergétiques seront couverts à terme par le traitement des boues.

### **2.2.2. Une tendance à la dérive financière de certains grands projets du SIAAP**

L'examen de quelques opérations menées par le SIAAP a mis en évidence une tendance à la dérive des coûts, résultant notamment d'une volonté de faire prévaloir les solutions les plus sophistiquées ou l'effet de vitrine. Il en va ainsi de la rénovation de l'usine d'Achères et de la construction de la station de la Morée, mais également du projet de la Cité de l'eau.

a) La rénovation de l'usine d'Achères

Dans l'étude précitée sur l'assainissement en zone centrale de la région Ile-de-France, il apparaît clairement que la déconcentration de la station d'Achères doit aller de pair avec sa modernisation. L'étude ne tranche pas sur le point de savoir si cette modernisation du site passe par sa refonte totale ou son adaptation.

On peut lire ainsi, page 148 de l'étude : « *Compte tenu du peu d'informations structurées sur le sujet et suite à une analyse technique sommaire, on ne peut recommander à ce stade de l'étude de procéder à la reconstruction de la station Seine Aval (Achères) ; l'adaptation de la station d'épuration existante à Seine Aval pour atteindre les niveaux fixés de traitement et minimiser les nuisances semble plus économique. .../... Il est donc recommandé de réaliser très rapidement l'étude d'avant projet détaillée* ».

Une étude spécifique sur le devenir d'Achères a donc été réalisée et remise en décembre 2000 par le cabinet BPR-BG Genève-Mandataire-BG Rungis. Cette étude envisage deux scénarios alternatifs, avec un tronc commun visant à mettre l'usine aux normes de la DERU dès 2005.

Ces deux options sont les suivantes :

- solution 3A2 => rénovation et ajout sans réduction de l'emprise au sol,
- solution 3 B2 => refonte complète avec réduction très sensible de l'emprise au sol.

Selon l'étude, les coûts respectifs de ces deux solutions sont très différents : « *L'estimation financière effectuée avec une précision de +/- 15 %, base octobre 2000, conduit à déterminer les coûts suivants :*

- *horizon 2005-tronc commun : 3 700 MF HT*
- *horizon 2015 :*
  - *solution 3A2 : 490 MF HT*
  - *solution 3B2 : 2 880 MF HT*

S'agissant des coûts d'exploitation, l'étude conclut : « *à horizon 2015, les coûts d'exploitation globaux sont semblables à ceux de 2005, la solution 3A2 conduisant à une sensible économie des frais d'entretien (-40 MF/an)* ».

La solution retenue, à savoir la refonte complète d'Achères, est donc largement la plus coûteuse. Elle présente néanmoins d'autres avantages, notamment une intégration plus harmonieuse de l'usine dans son environnement et la libération d'une surface importante au profit de la ville de Paris.

En outre, comme le fait valoir le SIAAP, le coût de la refonte actuelle de l'usine, alors qu'elle intègre des opérations supplémentaires (prétraitement et une partie du traitement des boues) a été contenu par rapport à l'évaluation de la fourchette haute du scénario C (1 200 M€ valeur 2007 contre 1 087 M€ valeur 2000).

b) La station d'épuration de la Morée

Entre la décision de principe de réaliser l'usine de la Morée en 1997 et le lancement des marchés de construction en 2008, le montant de l'investissement a augmenté de 88 %, à la suite d'un certain nombre de décisions retracées dans le tableau ci-après. Le montant du projet n'a cessé d'évoluer à la hausse, en raison de l'évolution du coût de la construction, mais aussi de l'option en faveur d'une solution innovante pour le traitement des boues, leur co-méthanisation avec les ordures ménagères collectées par le SYCTOM.

**Tableau 5 – Evolution du montant de l'opération de la Morée**

	Date	Coût	Coût valeur 2007
Etude sur assainissement Ile-de-France	1997	500 MF	89 M€
Contrat de bassin	Mars 2000	600 MF	104 M€
Comité de suivi	2006	137 M€	137 M€
Comité de suivi	2007	148,8 M€	151 M€
Phase 2 étude actualisation schéma assainissement	Janvier 2007	137 M€ 0,7 M€	137 M€
Schéma directeur assainissement SIAAP 2007-2021	Juin 2007	154 M€	154 M€
CA du SIAAP Sur la base de la convention initiale avec SYCTOM de février 2007	Janvier 2008	- 122 M€ Hors traitement boues + 19,8 M€ co-méthanisation avec SYCTOM + 12 M€ bassin d'orage	154 M€
CA du SIAAP Après avenant 1 à la convention avec le SYCTOM	Avril 2008	- 122 M€ Hors traitement boues + 32,8 co-méthanisation avec SYCTOM + 12 M€ bassin d'orage	166,8 M€

Le choix de la filière de co-méthanisation est justifié par le fait qu'elle constitue une filière de valorisation des boues pérennes, le produit final en résultant, certifié, s'inscrivant dans une logique d'engrais et non plus de déchet à évacuer, par la possibilité de bénéficier de synergies, et l'intérêt de créer un écopôle dans le département de Seine Saint-Denis.

Toutefois, ce projet génère un surcoût en termes d'investissement pour le SIAAP évalué à environ 17 M€, selon la réponse faite lors de la séance du 7 novembre 2007 par le directeur des grands travaux à une question posée par le conseil d'administration sur l'équilibre économique du projet : « *une filière de traitement des boues traditionnelle pour une usine comme la Morée coûterait de l'ordre de 15 millions, le coût de la filière co-méthanisation avec le SYCTOM sera plutôt de 32 à 33 M€. Le delta d'environ 17 M€ sera amorti par des recettes issues de la vente de certains produits et par des gains d'exploitation. On pense que l'on aura un temps de retour sur ces 17 M€ tout à fait raisonnable* ».

Or, il n'a pas été possible d'obtenir communication d'étude établissant le montant des coûts et des recettes attendues de ce projet et le temps de retour sur investissement. Seule une étude de faisabilité sur les aspects techniques du projet a été communiquée.

Une évaluation financière du projet est pourtant d'autant plus importante que, s'il se traduit, dans un premier temps par un surcoût en termes d'investissement pour le SIAAP, il constitue en partie un effet d'aubaine pour le SYCTOM. En effet, le projet du SYCTOM de construire un centre de tri par méthanisation des ordures ménagères impliquait une refonte complète des bassins de stockage des eaux pluviales du département de la Seine Saint-Denis (remblaiement du bassin et reconstitution de la capacité de stockage de 70 000 m<sup>3</sup>). Le coût de cette opération, évalué à 22 M€, sera pris en charge à hauteur de 9,9 M€ par le SYCTOM et de 12,1 M€ par le SIAAP, qui utilisera 12 000 m<sup>3</sup> de capacité de stockage supplémentaire pour les besoins de sa station d'épuration. Le SYCTOM aurait dû financer seul cette opération sans le projet commun avec le SIAAP.

Enfin, le projet apparaît financièrement, techniquement et juridiquement complexe :

D'un point de vue technique, la nécessité de pouvoir séparer, si nécessaire, les flux en fonction de leur provenance (boues ou déchets), nécessite une installation très flexible sur un emplacement réduit et se traduit par des coûts supplémentaires.

Par ailleurs, le projet fait appel à des technologies qui sont loin d'être éprouvées si l'on en croit une étude de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) (recommandations pour tout projet de méthanisation des déchets ménagers du 20 décembre 2006).

*Celle-ci conclut en effet que « la méthanisation des déchets ménagers n'a pas le recul et l'expérience des techniques de traitement éprouvées depuis plusieurs décennies. En France, le procédé de méthanisation constitue un procédé émergent, pour lequel le savoir-faire reste à capitaliser et à s'approprier par les différents acteurs. De fait, une attention toute particulière doit être portée au montage juridique et au partage des responsabilités entre les différents acteurs (collectivité, constructeur et exploitant, ...). Seront à privilégier les montages juridiques où les liens entre le constructeur et l'exploitant sont intimement liés, comme les délégations de service public ».*

Les débats au sein du conseil d'administration reflètent bien ces incertitudes : le président du SIAAP a admis lors de la séance du 7 novembre 2007 : *« Peut-être que l'on essuiera quelques plâtres, certainement, mais du même coup, tout cela servira à d'autres pour aller plus loin. Je trouve que c'est un projet tout à fait innovant. La Seine Saint-Denis nous a beaucoup sollicités pour que nous allions dans ce sens. Cela méritait d'être souligné ».* De même, lors de la séance du 3 octobre 2007, le directeur général du SIAAP reconnaît que : *« on sait que c'est un défi technologique, on sait que cela marche plus ou moins bien à l'étranger ».*

Sur le plan financier également, le SIAAP et le SYCTOM semblent avoir eu quelques difficultés à appréhender correctement les coûts. En effet, entre la convention initiale de co-maîtrise d'ouvrage datée du 2 février 2007 et son premier avenant passé le 14 avril 2008, soit en un peu plus d'un an, les coûts prévisionnels du projet ont augmenté de 64 %, passant de 43,2 M€ à 70,8 M€ (66 % pour le process et 61 % pour le génie civil), ce qui ne reflète pas seulement la hausse du coût de la construction.

Certaines explications mises en avant pour justifier cette augmentation reposent sur des facteurs qui auraient pu être appréhendés dès l'origine, comme par exemple la nature des sols, l'exiguïté du site, qui oblige à construire en étage, ainsi que la nécessité de devoir séparer les flux d'entrants (boues et ordures ménagères) en raison de normes applicables différentes (cf. rapport au conseil d'administration du 5 novembre 2007).

En conclusion, même si le projet revêt un intérêt certain pour le développement durable et le développement économique de la Seine Saint-Denis, il repose sur des techniques peu éprouvées et fait peser un risque financier sur l'utilisateur. En cas d'échec technique ou d'évolution défavorable de la réglementation, il sera nécessaire de maintenir deux filières différentes de traitement des boues et des déchets ménagers, ce qui génèrera un surcoût durable pour ce dernier.

Ainsi, la pratique systématique de l'évaluation rétrospective des grands projets, éventuellement externalisée, qui permet de s'interroger sur les éventuelles dérives en termes de coûts et de délai, leur origine, la façon de les maîtriser, la performance des choix techniques effectués au regard des objectifs de coût et de qualité assignés, et l'atteinte des objectifs fixés en termes d'impact économique ou social, serait très utile, compte tenu du nombre et de la complexité des projets pour lesquels le SIAAP est maître d'ouvrage. Ces retours d'expérience devraient aider le SIAAP à ajuster au mieux son très ambitieux programme d'investissement des prochaines années.

### *c) La Cité de l'Eau*

La grande halle de Colombes jouait un rôle clé dans la chaîne de l'épuration des eaux depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle : elle assurait le relevage des eaux usées parisiennes vers le plateau d'épandage d'Achères. Elle est devenue obsolète avec la réorganisation de la carte de l'épuration et a été classée, le 17 décembre 1992, à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques.

En 1999, le conseil d'administration du SIAAP a décidé d'y créer la Cité de l'Eau. A la suite des critiques émises par le précédent rapport de la chambre régionale des comptes, le projet a été annulé, et le SIAAP a décidé en 2006 de lancer un nouveau projet d'aménagement de la halle de Colombes. Selon la présentation faite devant le conseil d'administration, le 26 mai 2008, cette dernière aura trois fonctions essentielles : constituer un lieu de formation des agents du SIAAP, permettre la mise à disposition d'outils, de moyens (locaux, équipements, intervenants) pour l'organisation de formations de type universitaire et sensibiliser le grand public aux enjeux de l'eau.

L'objet premier de la création de la Cité de l'Eau n'apparaît pas critiquable dans la mesure où il s'inscrit dans le droit fil des missions du SIAAP. En revanche, deux problèmes peuvent se poser : le coût du projet et la part représentée par l'activité formation, le risque étant que cette activité, présentée comme fondatrice du projet, n'en représente qu'une part minoritaire en termes financiers.

Pas moins de 13 marchés ont été passés depuis 2000, en incluant le précédent projet, et les dépenses engagées depuis cette date en matière d'investissement (travaux) ont atteint près de 45 M€ :

- 38,1 M€ HT pour les travaux effectués entre 2000 et 2008 pour l'aménagement extérieur du bâtiment de la halle ;
- 6,8 M€ HT pour l'aménagement intérieur, prestation en cours d'exécution. A cette somme s'ajouteront les révisions de prix, les prestations de coordination, sécurité, de protection de la santé, de contrôle technique, de sécurité incendie, puis de mise en place des modèles d'équipement explicitant le fonctionnement de l'assainissement.

Il convient enfin de tenir compte des frais de fonctionnement annuels atteignant en 2008 924 000 €, dont 600 000 € de frais de personnel. Une partie de ces frais n'est pas imputable à la gestion de la Cité de l'Eau en tant que telle 50 % des postes de la cité de l'eau proviennent, en effet, d'une recomposition/mutualisation des tâches au sein du syndicat (notamment en matière d'archivage et de documentation).

Les recettes attendues du projet consistent en recettes tirées de la location de salles de la cité de l'eau, environ 30 000 € par an, et en économies en matière de location de salle, non chiffrées (environ 300 stages sont réalisés en interne à la cité de l'eau) et de mutualisation de personnel (environ 120 000 € par an).

L'activité de formation, présentée comme la justification principale du projet, ne tiendra vraisemblablement qu'une place limitée dans l'utilisation du bâtiment. Le SIAAP indique qu'en 2008, les salles de formation ont été occupées à plus de 50 % du temps et que ce taux devrait atteindre 80 % dans les années à venir, avec la mise en place des pilotes (reconstitution des process épuratoires à échelle réduite). Toutefois, le nombre de mètres carrés occupés par les salles de formation, sur le nombre total de mètres carrés disponibles dans le bâtiment, n'est pas connu. En outre, compte tenu de la dispersion et de l'éloignement des différents sites du SIAAP, y compris du siège social, on peut également avoir quelques doutes sur le taux de fréquentation du centre de documentation par les personnels du syndicat.

Le SIAAP fait également valoir que le bâtiment abritant la Cité de l'Eau est un ouvrage historique, classé à l'inventaire des bâtiments de France, dont la verrière devait être rénovée et qu'il lui appartenait de pérenniser ce patrimoine industriel datant de plus d'un siècle.

En conclusion, le projet de Cité de l'Eau, s'il n'est pas dénué de lien avec les missions du SIAAP, paraît disproportionné par rapport aux besoins auxquels il répond. Pour un tel équipement, aucune étude faisant apparaître des situations alternatives possibles n'a apparemment été faite, comme par exemple la vente du bâtiment, indépendant de l'usine de traitement des eaux. Par ailleurs, les fonctions de conservation du patrimoine industriel ne semblent pas figurer au nombre de celles d'un syndicat d'assainissement.

### **2.2.3. Le SIAAP supporte des charges indues**

Le SIAAP supporte un certain nombre de charges qui sont sans rapport avec sa spécialité ou sans en percevoir une juste compensation. Cette situation est illustrée, en particulier, par la différence importante entre les volumes d'eau épurés dans les stations et les volumes d'eau facturés.

**Tableau 6 – Evolution du ratio volumes facturés/volumes reçus**

	<b>Volumes reçus en tête d'usine d'épuration</b>	<b>Volumes facturés</b>	<b>Ratio Volumes facturés/Volumes reçus</b>
2002	1 075 655 000	608 247 627	57 %
2003	967 250 000	611 945 855	63 %
2004	900 090 000	601 529 429	67 %
2005	867 970 000	589 512 964	68 %
2006	884 389 525	574 073 077	65 %

Source SIAAP

Les volumes facturés, c'est-à-dire ceux provenant de la consommation domestique, n'ont représenté, ces dernières années, que 65 % des volumes traités. La différence entre les deux provient essentiellement des eaux pluviales, mais aussi des eaux non domestiques (eaux d'origine industrielle, eaux d'exhaure, eaux claires...).

Tout comme le traitement des eaux usées domestiques, l'épuration des eaux pluviales et des eaux usées non domestiques doit donner lieu, selon la loi, à une compensation financière, sous forme de versement du budget général des communes pour les premières et de redevances pour les dernières<sup>(14)</sup>. Or le SIAAP ne perçoit aucune compensation financière pour la charge représentée par le traitement des eaux pluviales. Il devrait s'assurer également que le montant de la redevance versée par les industriels est proportionnel au coût du service rendu et que l'ensemble des déversements effectués sont bien identifiés.

#### a) Les charges liées au traitement des eaux pluviales

Le réseau des égouts en Ile-de-France étant très majoritairement unitaire, il accueille sans discrimination les eaux usées et les eaux de pluie qui, du fait de la forte imperméabilisation des sols, ruissellent sur tout le territoire. En cas d'orage, le volume d'eau dans le réseau peut ainsi être deux fois supérieur à celui de la Seine et atteindre 300 m<sup>3</sup> par seconde.

In fine, les stations d'épuration doivent donc faire face à un surplus conséquent d'eau à traiter. La plus importante station d'épuration du réseau, l'usine Seine aval, dont le débit moyen de traitement est compris entre 15 et 20 m<sup>3</sup> par seconde, peut ainsi voir son débit multiplié par trois lors de violents orages. La saturation du réseau et des usines peut entraîner le rejet direct d'eaux polluées dans la Seine ou des inondations.

L'écart entre le débit de référence imposé par la police de l'eau (SNS), qui tient compte de l'apport d'eaux pluviales, et le débit moyen journalier, est particulièrement élevé à Seine aval : en 2008, 2 300 000 m<sup>3</sup>/j pour le débit de référence, contre 1 600 000 m<sup>3</sup>/j pour le débit moyen journalier.

Le traitement des eaux pluviales est donc indispensable pour éviter des inondations causant des préjudices devant faire l'objet d'une compensation financière de la part du SIAAP et des rejets d'eaux non traitées<sup>(15)</sup> dans le milieu naturel, prohibés par les directives européennes et susceptibles d'entraîner des sanctions financières pour le syndicat.

C'est pourquoi, le syndicat a construit depuis plusieurs années des ouvrages de stockage, afin de réduire les apports d'eau de ruissellement dans les réseaux d'assainissement. Il en compte actuellement 11, pour une capacité totale de 833 200 m<sup>3</sup>. En y associant les grands émissaires de transport, il peut ainsi stocker ponctuellement près de 1 833 000 m<sup>3</sup>.

Le coût total des investissements nécessaires au traitement des eaux pluviales s'élève à 362 M€ sur la période 1999-2009, selon l'avenant n°2 au contrat de bassin (cf. tableau ci-dessous). Ce coût est en partie subventionné par l'agence de l'eau et la région, et le solde est à la charge du SIAAP.

---

(14) Article L. 1331-10 de la loi LEMA.

(15) En milieu urbain, les eaux urbaines sont sources de pollutions importantes car elles entraînent sur leur passage des quantités importantes d'hydrocarbures, de déjections animales, de particules de métaux lourds.

**Tableau 7 – Répartition de la charge financière liée au traitement des eaux pluviales**

<b>Répartition de la charge financière liée au traitement des eaux pluviales</b>				
Source avenant n° 2 au contrat de bassin				
Coût HT valeur 2006, en M€	Total	<b>SIAAP</b>	AESN	Région
Ouvrages de traitement	187,24	<b>105,77</b>	80,67	0,8
Grands ouvrages de stockage	139,67	<b>56,05</b>	64,52	19,1
Gestion dynamique des flux	35,00	<b>19,64</b>	13,68	1,68
Total	361,91	<b>181,46</b>	158,87	21,58

Or, selon la loi, le traitement des eaux pluviales doit faire l'objet d'un financement spécifique, soit par un abondement du budget général de la commune, soit, depuis l'intervention de la loi LEMA, par l'instauration d'une taxe spécifique perçue sur l'utilisateur.

Le SIAAP est donc fondé à demander un versement spécifique aux communes et aux départements situés sur son territoire d'intervention, afin de compenser les charges liées au traitement des eaux pluviales.

Il ne l'a pas fait jusqu'à présent en raison de plusieurs contraintes techniques, comme par exemple la difficulté, dans un réseau essentiellement unitaire, de mesurer les flux d'eaux pluviales entrant dans ses stations d'épuration et d'affecter ces flux à chaque commune ou syndicat de communes.

Le SIAAP s'efforce néanmoins, depuis quelques mois, d'évaluer et d'imputer aux communes concernées le volume des eaux pluviales traitées, en mettant en place des capteurs. Ce dispositif, lancé en 2008, devrait être opérationnel en 2009.

La réglementation en vigueur, exposée notamment dans la circulaire du 12 décembre 1978 relative aux modalités d'application du décret 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, permet pourtant d'estimer la compensation financière dont devrait bénéficier le SIAAP, au titre du traitement des eaux pluviales. Le montant ainsi perçu devrait alléger le poids de la redevance usagers.

Cette circulaire indique des modalités de calcul pour la contribution des communes au service d'assainissement, au titre des eaux pluviales. Elle indique notamment, dans son article 9, que « la fixation de la charge financière qui doit être supportée par le budget général de la collectivité au titre des eaux pluviales dépend de considérations de fait tenant essentiellement à la texture des réseaux. Les prestations fournies par le service d'assainissement sont en effet très variables selon que les réseaux sont totalement séparatifs, partiellement ou totalement unitaires. Dans le premier cas, le service n'apporte éventuellement son concours que pour la gestion et l'entretien du réseau d'eaux pluviales alors que dans le cas d'un réseau unitaire, il y a lieu de tenir compte des investissements consentis pour assurer l'évacuation des eaux pluviales, et notamment du surdimensionnement des installations. .../... Des enquêtes auxquelles il a été procédé, il résulte, que dans le cas de réseaux totalement unitaires, les fourchettes de participation du budget communal, devraient en général se situer entre 20 % et 35 % des charges de fonctionnement du réseau, amortissement technique et intérêts des emprunts exclus, et entre 30 % à 50 % des amortissements techniques et des intérêts des emprunts ».

En prenant le bas de chaque fourchette, on peut estimer pour 2007 à 111 M€, le montant global de la participation qu'aurait ainsi pu percevoir le SIAAP.

La question, non réglée par la réglementation, que le syndicat tente de résoudre, est en fait celle de la répartition de la charge entre les différentes communes situées sur le territoire d'intervention de l'établissement.

Même en l'absence de mesure des flux réels, le SIAAP aurait pu répartir, en concertation avec les collectivités concernées, le montant global de la participation résultant de l'utilisation des fourchettes de calcul fournies par la circulaire de 1978 avec, le cas échéant, des correctifs liés à leur superficie, au coefficient d'imperméabilisation des sols ou aux mesures prises pour limiter les risques de ruissellement des eaux de pluie ou favoriser le recyclage des eaux pluviales.

Mais, le SIAAP ne peut imposer le versement d'une telle participation, qui nécessite une initiative en ce sens de la commune concernée. La circulaire du 12 décembre 1978 indique en effet « *qu'il appartient à l'assemblée délibérante de la collectivité de fixer forfaitairement la proportion des charges de fonctionnement et d'investissement qui fera l'objet d'une participation du budget général versée au budget annexe du service d'assainissement* ».

On peut cependant relever que la compensation par le budget communal des charges liées au service public d'assainissement des eaux pluviales constitue une dépense obligatoire, au sens de l'article L. 1612-15 du CGCT. Le SIAAP serait donc fondé à émettre un titre de recette et à demander, le cas échéant, l'inscription de cette dépense obligatoire au budget des collectivités concernées.

La participation avec voix délibérative des collectivités concernées aux débats du conseil d'administration du SIAAP, qui a été proposée par le président en 2008, devrait également permettre de les sensibiliser aux enjeux financiers de l'établissement.

Une autre possibilité réside dans la taxe eaux pluviales prévue par la loi LEMA, taxe qui doit être instituée par la collectivité qui déverse les eaux pluviales dans le milieu récepteur. Toutefois, en cas de partage des responsabilités des collectivités en matière de traitement des eaux pluviales, des délibérations concordantes doivent être votées. Le SIAAP ne peut donc instaurer unilatéralement cette taxe, mais il lui appartient de prendre l'initiative de son instauration, du fait de sa position dans le système de gestion des eaux pluviales.

Le SIAAP indique qu'il est resté très attentif à l'évolution législative concernant la mise en place d'une taxe pluviale et a participé au groupe de travail mis en place par le MEEDDAT pour l'élaboration des dispositions correspondantes de la loi LEMA, ainsi que de celles de son décret d'application, qui n'est toujours pas entré en vigueur. Le SIAAP reste donc dans l'attente d'un cadre réglementaire afin de définir précisément sa stratégie en la matière.

b) *Les compensations financières du traitement des eaux usées non domestiques*

La loi LEMA induit, par ailleurs, un manque à gagner de 10 M€ sur la prime pour épuration qui devra être récupéré directement auprès des industriels.

Au SIAAP, la prime pour épuration s'élève actuellement à environ 40 M€, et la mise en œuvre des nouvelles dispositions de la loi LEMA conduit, en effet, à une baisse de cette prime de 10 M€, qui devront être récupérés directement auprès des industriels grâce à la mise à jour des conventions de raccordement. Contrairement aux autorisations de déversement<sup>(16)</sup>, ces dernières sont facultatives, relèvent du droit privé, et sont signées entre l'industriel et la ou les collectivités compétentes en matière d'assainissement.

Elles ont pour objectif de préserver le système d'assainissement, de protéger le personnel et le milieu naturel et de sécuriser les filières boues et sous-produits.

Si les branchements directs dans le réseau SIAAP sont couverts par les dispositions du règlement d'assainissement adopté par le conseil d'administration le 14 décembre 2005, la plupart des branchements sont établis en amont du réseau de l'établissement. Le SIAAP doit donc identifier l'ensemble des sites producteurs d'eaux usées non domestiques raccordés au réseau d'assainissement, ainsi que le volume des eaux rejetées et leur degré de pollution. C'est pourquoi le règlement d'assainissement prévoit une information réciproque des collectivités concernées : autorisation délivrée par le maire ou par le président du conseil général, après avis du SIAAP.

En effet, si des déversements non autorisés arrivent dans les stations du syndicat, il existe un risque de mise en danger du personnel. Par ailleurs, la présence de métaux dans les boues empêche leur valorisation, notamment sous forme d'épandage agricole.

Le SIAAP doit s'assurer à cet égard que le montant de la redevance versée par les industriels est bien proportionnel au coût du service rendu et que l'ensemble des déversements effectués sont bien identifiés.

La redevance perçue au titre des eaux usées non domestiques s'est élevée, selon le syndicat, à 20,34 M€ en 2006. Un changement du mode de calcul de la redevance industrielle devrait entraîner une augmentation d'environ 9 M€ de ce montant, à compter de 2009.

Dans son étude intitulée, « Etat des lieux du bassin Seine et cours d'eau côtiers normands<sup>(17)</sup> », l'AESN considère que « *les industriels raccordés aux réseaux collectifs d'assainissement représentent 15 % des coûts de fonctionnement et d'investissement de ces réseaux et stations (10 % pour l'investissement et près de 20 % pour le fonctionnement)* ».

Appliqué au SIAAP, ce mode de calcul montre que le poids des dépenses représentées par le traitement des rejets des industriels atteindrait 64 M€ en 2006<sup>(18)</sup>, ce qui est très nettement supérieur au montant des redevances industrielles effectivement perçues par le SIAAP, soit 20 M€ en 2006 et 30 M€ attendus en 2009. Le SIAAP n supportant toutefois qu'une fraction des coûts liés au traitement des rejets industriels, une partie étant prise en charge par les autres collectivités chargées de leur transport<sup>(19)</sup>, le montant des recettes pouvant être reçues s'élèverait à 73 % du total, soit environ 47 M€, ce qui reste encore supérieur au montant effectivement perçu.

---

(16) L'autorisation de déversement, obligatoire pour tout déversement d'eaux usées non domestiques dans le réseau public de collecte, relève du droit public et est arrêtée par le maire, ou, en cas de transfert du pouvoir de police, conjointement avec le président de l'intercommunalité compétente en matière d'assainissement. Elle fixe notamment les caractéristiques quantitatives et qualitatives que doivent présenter les effluents pour être admis et les modalités de surveillance et de contrôle des effluents rejetés.

(17) « Chapitre 5 analyse économique de l'utilisation de l'eau, décembre 2004 », p. 136.

(18) En 2006, les frais de fonctionnement du SIAAP s'élevaient à 222 M€ et les dépenses d'investissement (amortissement + intérêt d'emprunt) à 179 M€.

(19) La part SIAAP représente en moyenne 22 % du montant moyen de la facture d'eau et la part assainissement, 31 % de cette même facture ; le SIAAP représente 73 % de la part assainissement.

Le syndicat doit donc mener, par exemple lors de la mise à jour des conventions de déversement, un travail de vérification systématique lui permettant de s'assurer que le montant de la redevance versée par les industriels est bien proportionnel au coût du service rendu et que l'ensemble des déversements effectués sont bien identifiés.

Le nouveau mode de calcul de la redevance industrielle adopté par le SIAAP en 2008 va dans le sens des observations qui précèdent, dans la mesure où il prend mieux en compte les frais de fonctionnement du syndicat, en effectuant une distinction plus précise entre part transport et part épuration, en introduisant des paramètres dont le traitement épuratoire est coûteux, comme l'azote et le phosphore et en faisant en sorte que les coefficients multiplicateurs appliqués aux rapports de concentration des paramètres soient liés aux coûts de traitement.

### c) Le préfinancement d'investissements par le SIAAP

Le SIAAP a dû préfinancer intégralement, par l'autofinancement et l'emprunt, des investissements qui auraient dû faire l'objet pour partie d'une subvention de l'AESN, cette dernière étant dans l'incapacité en 2003 de fournir les fonds. Cette créance a perduré pendant plusieurs années et n'a été soldée que fin 2007 comme le montre le tableau ci-dessous.

**Tableau 8 – Evolution de la créance du SIAAP sur l'AESN**

CREANCE AESN (en M€)	EMPRUNT	SUBVENTION	TOTAL
FIN 2006	16,3	77,6	93,9
FIN 2007	17,5	28,1	45,6
FIN 2008	0	0	0

Interrogé sur ce point, le SIAAP a indiqué que « *la dette de l'AESN a effectivement pesé en termes de gestion. Compte tenu de la variabilité des besoins en matière de financement et de la règle de l'universalité, il est impossible d'indiquer quand et à quelle hauteur le SIAAP a dû emprunter pour combler ces retards. Aujourd'hui, cette dette est soldée et nous sommes revenus à une situation normale* ».

## **2.3. La nécessaire optimisation de la gestion financière**

### **2.3.1. L'étalement de certaines dépenses dans le temps**

#### **– L'utilisation des comptes de classe 15 « provisions pour risques et charges »**

Ces provisions sont destinées à couvrir des risques et des charges nettement précisés quant à leur objet, dont la réalisation est incertaine, mais que des événements survenus ou en cours rendent probables. Elles doivent être réajustées au fur et à mesure de la variation des risques et, éventuellement, des charges.

Elles ne peuvent être valablement constituées que dans deux cas :

- soit lorsque la charge ou le risque envisagé n'est pas certain, mais est probable ;
- soit lorsque la charge ou le risque envisagé est certain, mais n'est pas connu dans son montant exact et doit par conséquent faire l'objet d'une évaluation.

Le compte 1511 enregistre les provisions de droit commun destinées à couvrir la charge probable résultant des litiges (dommages et intérêts, indemnités, frais de procès).

Le compte 157 « provisions pour charges à répartir sur plusieurs exercices » permet de répartir sur plusieurs exercices des dépenses qui, étant donné leur nature ou leur importance, ne sauraient logiquement être supportées par le seul exercice au cours duquel elles seront engagées. Il en est ainsi pour les grosses réparations dont l'importance exceptionnelle justifie l'étalement de la charge dans le temps.

Il s'agit de travaux indispensables à la conservation du patrimoine. Leur provisionnement permet d'anticiper et d'étaler sur une durée maximale de cinq ans des réparations considérées comme inévitables sur un bien donné.

Le SIAAP pourrait utiliser le système de provisions pour risques et charges (grosses réparations) pour mieux lisser dans le temps l'impact des dépenses.

Interrogé sur l'absence de provisions pour risques et charges dans ses comptes pendant toute la période sous revue, le SIAAP a produit une délibération de son conseil d'administration autorisant le président à procéder à une comptabilisation budgétaire des provisions à compter de l'exercice 2008. L'option retenue d'une provision budgétaire lui permettant d'utiliser la provision comme un élément d'autofinancement, une contrepartie de la dépense prévue en section d'exploitation est inscrite en recette de la section d'investissement. Le montant des provisions a été évalué à 850 000 €, correspondant à deux contentieux en cours.

Cette réponse n'est cependant pas totalement satisfaisante, car elle n'explique pas pourquoi aucune provision pour risques et charges n'a été passée jusqu'en 2008, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M4. Aucune explication n'a par ailleurs été fournie sur la date de naissance des contentieux ayant donné lieu à provisionnement, ni sur le caractère exhaustif des provisions ainsi passées.

– L'amortissement des subventions d'équipement : le SIAAP a changé de mode de comptabilisation des subventions d'équipement en 2007.

Alors que les règles adoptées permettaient de maximiser, jusqu'en 2007, le versement à la section de recettes du budget de fonctionnement, l'amortissement des subventions est calculé, depuis, sur la même durée et au même rythme que l'amortissement de la valeur de l'immobilisation acquise ou créée au moyen de la subvention, ce qui étale mieux la dépense dans le temps.

### **2.3.2. La nécessaire mise en place d'une gestion active de la dette**

Le SIAAP dispose de marges, car son taux d'endettement actuel est limité.

La dette du SIAAP s'élevait à plus de 414 M€ en septembre 2008, pour 543 M€ fin 2007. Elle était constituée, à hauteur de 46 %, d'une dette à l'égard de l'AESN, qui, pour sa quasi-totalité, ne porte pas intérêt, et le solde a été contracté auprès d'établissements bancaires privés. Comme le montrent les ratios du tableau de l'annexe 2, la situation financière du SIAAP est restée soutenable pendant la période sous revue.

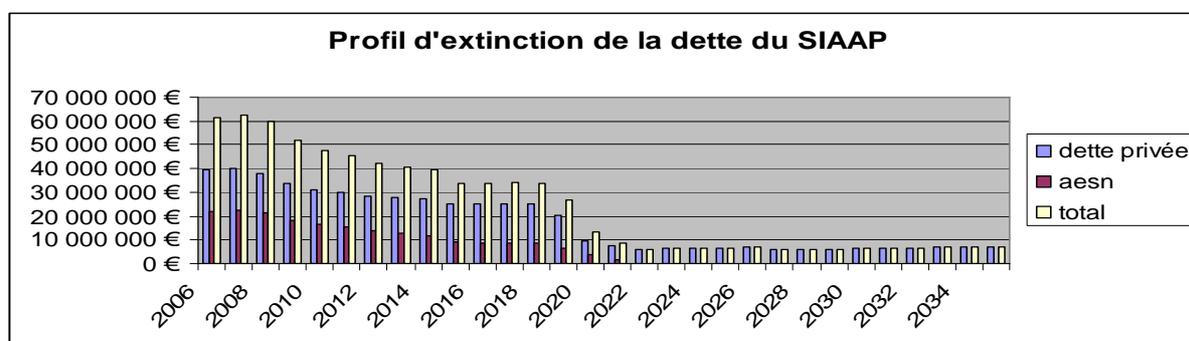
En revanche, pour l'avenir, les projections financières du syndicat montrent une nette détérioration, à partir de 2011, du ratio de soutenabilité de la dette (capacité de désendettement), en raison du montant élevé des investissements et d'un encours très important (plus d'un milliard d'euros dès 2011), résultant du choix d'un endettement sur longue durée.

Or, le ratio épargne nette/investissement ne se dégrade pas de la même manière, ce qui semble indiquer qu'il existe une marge disponible d'épargne nette pour faire face à des remboursements en capital plus importants.

La maturité de la dette a été portée à 30 ans par une délibération du 20 avril 2005 du conseil d'administration, durée jugée plus proche de la longévité économique des ouvrages du SIAAP. Or, allonger ainsi de façon systématique la durée de la dette diminue certes le montant des annuités de remboursement du capital, mais accroît la charge d'intérêt, ainsi que l'exposition au risque de taux, à moins que ne soient systématiquement négociées des clauses de flexibilité : remboursement anticipé sans frais, passage de taux fixe à taux variable et vice versa, par exemple.

Il est donc souhaitable que les caractéristiques des prêts contractés par le SIAAP soient ajustées au plus près des besoins, afin d'en réduire au maximum le coût. Le choix de la durée devrait être guidé par les possibilités offertes par le marché au moment où l'emprunt est contracté et par le profil d'extinction de la dette actuelle, pour laquelle l'essentiel des remboursements aura lieu entre 2008 et 2020. Le SIAAP devrait envisager la possibilité de réduire la durée de son endettement moyen, ce qui lui permettrait de payer moins d'intérêts, mais aussi de moins dégrader son profil de risque.

**Graphique 5 – Profil d'extinction de la dette du SIAAP**



– Le taux moyen de la dette était relativement faible en 2007 : 2,39 % hors swap, et 2,48 % avec swap (source : document de synthèse élaboré par Finance Active du 17 janvier 2008).

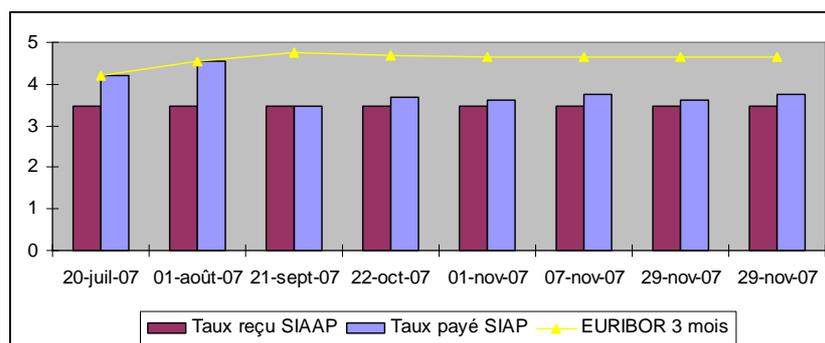
Cette situation s'explique par le fait qu'une grande partie (46 %) de la dette ne porte pas, ou peu, intérêt, et que l'essentiel des emprunts bancaires ont été contractés au cours des années 2003 à 2006, soit à un moment où les taux fixes étaient très bas.

Avant 2003, la dette était structurellement composée de prêts bancaires à taux fixe. Le SIAAP a donc décidé d'augmenter la part variable de son encours en utilisant des swaps de taux d'intérêt adossés à des emprunts existants. Quatre contrats de swap ont été conclus, trois fin 2005, et un dernier en juillet 2007. Alors que les emprunts à taux variable avant swap ne représentaient que 6 % de l'encours en septembre 2008 (après un remboursement anticipé de près de 66 M€ de prêts à taux variable intervenu courant 2008), le total de la dette à taux variable a été porté, après swaps, à 23 % de l'encours total.

La démarche de diversification a également conduit le SIAAP à contracter deux produits structurés qui représentaient, en septembre 2008, 5 % de l'encours : un emprunt indexé sur le différentiel taux long / taux court (CMS10-CMS2) et un emprunt indexé sur le livret A.

A ceci s'ajoute une convention d'assistance technique en matière de gestion quantitative de taux d'intérêt passée, en juillet 2007, avec la Compagnie Financière Benjamin de Rothschild (CFBR). L'emprunt sous-jacent est un emprunt de la Société Générale, d'un montant initial de 25 M€ et d'une durée de 30 ans à taux fixe (3,47%). La convention instaure un système de swaps et contre-swaps opéré, pour le compte de la CFBR, par la Deutsche Bank. La Deutsche Bank se rémunère en ajoutant deux points de base (0,02 %) au taux appliqué à l'encours, la CFBR se réservant 20 % des gains éventuels du SIAAP.

La gestion est confiée à la Deutsche Bank, la CFBR joue le rôle de conseiller technique, le donneur d'ordre restant le SIAAP. Les conseils de la CFBR se fondent sur un programme informatique IROM<sup>(20)</sup> qui « *décèle les tendances des marchés de taux et, en fonction des tendances, émet des signaux conduisant à cristalliser ou à variabiliser le taux initial de l'emprunt servant d'endos aux swaps* ». Devant les faibles performances du modèle informatique, le SIAAP a été amené à modifier<sup>(21)</sup>, en janvier 2008, puis à suspendre la convention (« *Devant l'empilement et la dégradation des positions, le SIAAP a suspendu l'application de la convention dès le 1<sup>er</sup> décembre 2007* »<sup>(22)</sup>). Le graphique ci-dessous montre que cette convention n'a jamais été gagnante pour le SIAAP.



- La " variabilisation " d'une partie de la dette répond à une logique de diversification des risques. Il paraît, en effet, logique d'avoir une partie de la dette à taux variable, ce qui permet de bénéficier des périodes de baisse des taux. A l'inverse, conserver l'intégralité de sa dette à taux fixe, même si ceux-ci sont relativement peu élevés, reviendrait à parier contre une baisse des taux.
- L'existence d'emprunts à taux variable peut faciliter, par ailleurs, la gestion de l'encours de la dette, car les emprunts à taux variable ne sont généralement pas assortis de pénalités financières en cas de remboursements anticipés.

De plus, le SIAAP s'est entouré de précautions lors de la conclusion de ces différents produits financiers :

(20) Communication relative à la convention d'assistance technique en matière de gestion quantitative de taux d'intérêt soumise au conseil d'administration du 15 mars 2007.

(21) Le SIAAP pourra, d'une part, refuser les indications du programme sans que la convention devienne caduque, d'autre part, avoir recours à une gamme élargie d'index susceptibles d'être choisis lors d'un swap.

(22) Réponse SIAAP.

- les deux produits structurés souscrits à ce jour ne représentent que 5 % de l'encours et l'un d'entre eux est plafonné ;
- les swaps de taux sont quasi systématiquement assortis de taux plafonds ;
- les emprunts à taux variable du SIAAP ont été souscrits sous la forme d'emprunts dits « multi-index » qui permettent d'arbitrer à chaque échéance entre une gamme de taux variables (essentiellement EURIBOR ou TAG), mais aussi de revenir à un amortissement à taux fixe pour toute ou partie de la durée de vie restante de l'emprunt. Cette formule présente plusieurs avantages. Ainsi, en période de forte hausse des taux courts, il est possible de cristalliser les tirages à taux variable, ce qui offre une alternative à l'absence de taux plafond (cap).

Enfin, le SIAAP a su faire preuve de la réactivité nécessaire à une bonne gestion de sa dette ; ainsi, après l'envolée des taux courts en 2007, le SIAAP a choisi prudemment de rembourser ses prêts à taux variable lors de l'exercice 2008.

Cette décision aurait peut être pu intervenir plus tôt dans la mesure où il disposait depuis plusieurs mois d'une trésorerie dormante très élevée (cf. partie consacrée à la trésorerie). De même, il a su interrompre le fonctionnement de la convention de gestion avec la CFBR avant d'enregistrer des pertes financières trop lourdes.

Les swaps de taux ont été effectués à la fin de l'année 2005 et en 2007, à un moment où se dessinait clairement une remontée des taux et les swaps ont été adossés à des emprunts à taux fixe souscrits entre 2003 et 2006, soit à une époque où les taux fixes étaient historiquement bas. Si l'avantage réel pour le SIAAP de sa politique de diversification des taux n'a été que de courte durée jusqu'à présent, il devra toutefois être apprécié sur la totalité de la durée de remboursement de l'emprunt. Le moment choisi par le SIAAP pour procéder à des swaps de taux pour des emprunts sous-jacents dont les taux n'étaient pas spécialement élevés peut donc paraître discutable ; sur la période 2004-2007, le bilan reste toutefois globalement positif, comme le montre le tableau ci-dessous.

Bilan financier net des swaps 2004-2007 en €	
2004	3 659,27
2005	202 533,95
2006	195 092,20
2007	- 191 071,17
bilan 2004-2007	210 214,25

Source : Rapport au conseil d'administration du SIAAP précité.

Enfin, la souscription de ce type d'instruments financiers génère des marges élevées pour les établissements financiers, ce qui doit conduire le SIAAP à être vigilant sur les marges et à mettre en concurrence un nombre plus élevé d'établissements bancaires<sup>(23)</sup>.

Ainsi la souscription, en 2006, de l'emprunt indexé sur le livret A auprès du Crédit Agricole a donné lieu à la perception par ce dernier d'une marge de 0,65 %, alors qu'un emprunt « classique » à taux variable indexé sur TAG six mois auprès de la même banque, la même année, a généré une marge nettement moins substantielle de 0,35 %.

(23) Lorsque la situation du secteur bancaire sera plus favorable.

Par ailleurs, les marges varient fortement d'un établissement à l'autre : un emprunt à taux variable indexé sur TAG 6 mois souscrit auprès de Crédit foncier-CE en 2005 a donné lieu à perception d'une marge de 0,22 %, soit un montant nettement inférieur à celui perçu par le Crédit Agricole pour un produit similaire un an après (durée identique, montant moins élevé), alors que le risque SIAAP ne s'était pas dégradé en un an.

Pour chaque souscription d'emprunt, le SIAAP indique à cet égard qu'il met systématiquement en concurrence plusieurs établissements bancaires, dont DEXIA, la Société Générale, le groupe Caisse d'Epargne et le Crédit Agricole. Il doit continuer à faire jouer systématiquement la concurrence, peut-être en élargissant le tour de table, et rester vigilant sur les marges, qui doivent faire l'objet de négociations d'autant plus serrées que le SIAAP représente, du fait de la qualité de sa signature, un bon risque pour la banque prêteuse.

– La qualité de l'information donnée dans les comptes et au conseil d'administration est satisfaisante mais pourrait être améliorée

Une information annuelle détaillée sur la dette et sur les instruments financiers (swaps et CFBR) est donnée au conseil d'administration, qui autorise par ailleurs la souscription du volume d'emprunts de l'année, les remboursements anticipés, la souscription de produits financiers particuliers.

La retranscription comptable des instruments financiers est correcte, si ce n'est que le SIAAP devrait justifier que le recours à des instruments financiers participe d'une logique de couverture des risques et non de spéculation (cf. circulaire du 15 septembre 1992, avis CNC du 10 juillet 1987).

La qualité de l'information sur le long terme pourrait néanmoins être améliorée. Il serait souhaitable qu'à chaque communication sur le sujet (communication devant le conseil d'administration, publication des comptes), le SIAAP puisse donner une information, non seulement sur les gains et pertes de l'année<sup>(24)</sup>, mais aussi sur les gains et pertes latents des années à venir au regard des courbes de taux et de swaps du moment.

Le SIAAP indique qu'il s'engage à améliorer les informations fournies annuellement sur ces différents points.

### **2.3.3. Améliorer la gestion de sa trésorerie**

L'examen du solde journalier de la trésorerie de l'année 2007 révèle l'existence de disponibilités élevées tout au long de l'année : entre janvier et juillet, le solde ne descend jamais en-dessous de 35 M€, en-dessous de 80 M€ à partir de juillet, pour atteindre plus de 160 M€ en novembre.

L'absence de placement de ces disponibilités a entraîné un coût d'opportunité pour le SIAAP<sup>(25)</sup>, selon Finance Active « synthèse mensuelle de la dette au 31 décembre 2007 ». A ceci s'ajoute le coût des lignes de trésorerie restées inactives (commission de non-utilisation).

Cet excédent résulte essentiellement du fait que les recettes de la redevance assainissement sont perçues tout au long de l'année, alors que les dépenses d'investissement sont concentrées en fin d'année.

---

(24) Pour les swaps, les gains de l'année sont inscrits au compte d'exploitation en recettes (compte 768), les pertes, en dépenses (compte 668). Les intérêts contractuels des emprunts sous-jacents sont inscrits à l'article 66111.

(25) de 2,6 M€ sur l'année 2007 (soit  $35 \text{ M€} * i/2$ )  $-(80 \text{ M€} * i/2)$ , avec  $i$  = coût moyen de la dette à taux variable, soit 4,41 % fin 2007.

Le SIAAP a indiqué à cet égard qu'il n'avait été que récemment autorisé à placer sa trésorerie et qu'il lui était difficile de construire un plan de trésorerie fiable.

a) Les conditions de placement des excédents de trésorerie

Le SIAAP a indiqué que « *s'il était autorisé, il y a quelques années à placer tous ses excédents de trésorerie, cette possibilité a été ensuite supprimée par le receveur général des finances en raison de l'obligation de dépôt des fonds des collectivités territoriales et de leurs établissements publics auprès de l'Etat. La RGF a été une nouvelle fois saisie, au début de l'année 2007, afin d'envisager les possibilités de placement, en arguant des dispositions de l'article 116 de la loi de Finances 2004. Ainsi, par courrier du 24 septembre 2007, la recette générale des finances a considéré que le SIAAP pouvait être assimilé à un gestionnaire de SPIC du fait de son activité d'assainissement. Le SIAAP a donc placé ses premiers excédents en décembre 2007 sur des comptes à terme du Trésor. Cette réglementation ne permet pas néanmoins de placer la totalité des excédents* ».

Il apparaît ainsi que, de 1999 à 2007, les services de la comptabilité publique ont encadré trop strictement les conditions de placement de la trésorerie du SIAAP, l'assimilant à une collectivité locale de droit commun, alors que le fait d'exercer une activité industrielle et commerciale aurait pu le faire bénéficier d'un régime dérogatoire. Saisis à nouveau de cette question en 2007, ces mêmes services ont, cette fois, fait une juste application des possibilités de dérogation offertes par l'article L. 2221-5-1 du CGCT et permis au syndicat de placer une partie de ses excédents de trésorerie.

b) Une gestion plus fine de la trésorerie

Le SIAAP ne dispose, à ce stade, que d'un plan de trésorerie relativement sommaire, bâti selon un échéancier mensuel, et fait état d'un certain nombre de difficultés :

- la moitié du poste achats est constitué par des dépenses difficilement prévisibles en termes de prix et/ou de volumes consommés, car très liées au niveau d'activité du syndicat (intrants chimiques, énergie, maintenance) ;
- la section d'investissement, beaucoup plus importante que dans une collectivité territoriale classique, est par ailleurs très sensible aux aléas de travaux, des retards de six à 12 mois étant assez souvent observés ;
- le budget est voté hors taxes et le syndicat, comme une entreprise, se voit rembourser une partie de la TVA acquittée ce qui constitue une importante recette de trésorerie. Cependant, le SIAAP n'a aucun contrôle, ni information, sur les dates de reversement de ces sommes, qui dépendent des services de l'Etat.

Par ailleurs, le SIAAP n'a jamais bénéficié d'un exercice de référence en matière de décaissement. La construction d'un échéancier de paiement sur la base des dates d'émission de mandats est peu satisfaisante, notamment pour les fins et débuts d'exercice, particulièrement chargés. Le SIAAP devrait bénéficier d'une première année de référence (2008) avec la mise en place du logiciel HELIOS à la recette générale des finances, ce qui facilitera grandement l'élaboration d'un plan prévisionnel de trésorerie pour 2009. L'instauration de la gestion de maintenance assistée par ordinateur (GMAO) facilitera également l'exercice.

Le syndicat est donc invité à progresser vers la gestion la plus fine possible de sa trésorerie, afin d'optimiser ses placements et le recours à l'endettement.

#### **2.3.4. Rationaliser la collecte des redevances**

Faisant exception au principe selon lequel les collectivités publiques ne peuvent confier à un tiers le recouvrement de leurs créances, l'article R. 2224-19-7 du CGCT<sup>(26)</sup> dispose que « *le recouvrement, à l'exclusion des procédures contentieuses, des redevances pour consommation d'eau et des redevances d'assainissement collectif et non collectif peut être confié à un même organisme qui en fait apparaître le détail sur une même facture* ».

Pour le SIAAP, l'enjeu consiste à harmoniser les conditions et les dates de reversement des redevances, dont l'hétérogénéité actuelle génère un suivi extrêmement compliqué, ainsi qu'à limiter au maximum les gains de trésorerie réalisés par ces organismes entre le moment où ils perçoivent l'argent de l'utilisateur et celui où ils le reversent.

Le contrôle de l'exhaustivité des versements et du respect des délais exercé auprès de deux des organismes les plus importants, a été délégué à un consultant externe et n'a pas montré d'anomalies. Il est souhaitable de systématiser ce type de contrôle, et un travail est en cours afin d'aboutir à la création d'un modèle-type de convention, en accord avec les distributeurs.

Le SIAAP devrait, par ailleurs, saisir l'occasion fournie par l'arrivée à terme des contrats de délégation avec les opérateurs d'eau potable de la ville de Paris, en 2009, et du syndicat des eaux d'Ile-de-France (SEDIF), en 2010, pour accélérer le travail d'harmonisation des conditions et dates de reversement des redevances collectées, réduire les délais de reversement et harmoniser le calcul de leur rémunération.

Ce travail aboutirait encore plus sûrement s'il était effectué en coordination avec les autres collectivités, communes et départements, qui confient aux distributeurs d'eau le recouvrement de la redevance assainissement. Ceci permettrait non seulement un meilleur contrôle, mais aussi une meilleure visibilité des recettes du SIAAP, et contribuerait à une gestion plus fine de la trésorerie.

#### **2.4. L'approfondissement de la culture de gestion**

L'autonomisation vis-à-vis de la ville de Paris est achevée et le SIAAP doit désormais construire une culture spécifique et rationaliser son organisation, essentiellement centrée jusqu'à présent sur la conduite des grands travaux et des grands projets, avec la séparation claire des fonctions de prescripteur, de maître d'ouvrage et de maître d'œuvre. Cette organisation est, en effet, plus orientée sur la qualité du service que sur son coût.

L'excellence du savoir-faire et l'efficacité des processus utilisés par le SIAAP sont attestés par ses partenaires et nécessitent la mise en place de nombreuses procédures internes validées par des organismes extérieurs : trois usines (Seine Aval, Seine Centre et Seine Amont) sont certifiées aux normes ISO 9001. Seine Amont bénéficie, en outre, d'une certification ISO 14001 (système de management environnemental) et d'une certification OHSAS 18001 (système de management de la santé et de la sécurité au travail). Le laboratoire d'analyse de la direction du développement et de la prospective a reçu l'accréditation COFRAC ISO 17025 qui atteste de la technicité et des compétences du laboratoire.

---

(26) Tel que modifié par l'article 2 du décret 2007-1339 du 11 septembre 2007 relatif aux redevances d'assainissement et au régime exceptionnel de tarification forfaitaire de l'eau et modifiant le code général des collectivités territoriales.

En revanche, la maîtrise des coûts semble être un objectif moins largement partagé. Certes, la conduite des grands travaux se traduit par une maîtrise du volet financier : les montants des travaux des opérations de construction les plus importantes (unité de nitrification/dénitrification de Seine Val, usine Seine Grésillons, TIMA, ...) ont été contenus à l'intérieur des enveloppes définies au préalable, et cela sans dépassement de délai.

Toutefois, l'évaluation préalable des projets n'accorde pas assez d'importance aux critères financiers par rapport aux enjeux techniques et environnementaux et à la volonté de constituer une vitrine technologique (cf. partie 2.2.2 ci-dessus). En outre, il n'existe pas d'évaluation rétrospective des grands projets : impact, coût, adéquation entre les prévisions et la réalité, causes d'éventuels dépassements de délai ou de coût.

Le contrôle interne occupe une part moins importante que, par exemple, l'action internationale : la cellule contrôle interne compte deux membres, même si le recrutement d'un troisième collaborateur est prévu en septembre 2009, contre trois pour la cellule action internationale ; elle a plus un rôle de contrôle de l'activité que de contrôle de la performance : le tableau de bord ne contient pas d'indicateurs relatifs au suivi des recettes, l'analyse des indicateurs est tournée essentiellement vers l'exécution de la dépense, et, ce qui est logique, vers la qualité des rejets et le respect du calendrier DERU ; le syndicat a toutefois recours à des audits externes sur des sujets ponctuels (par exemple l'étude réalisée KPMG sur le recouvrement des redevances d'assainissement).

Le SIAAP pourrait également s'interroger sur le degré de concentration/déconcentration de son organisation : l'analyse des organigrammes montre ainsi que la proportion de personnel support par direction varie de 4 % à Seine aval, qui compte pourtant les effectifs les plus nombreux avec 809 agents, à près de 27 % à la direction de l'exploitation, avec 146 agents. S'il apparaît logique que chaque direction opérationnelle comprenne au moins un agent correspondant des directions fonctionnelles pour chaque fonction (personnel, comptable, achat), l'hétérogénéité des situations devrait conduire l'établissement à s'interroger sur le degré de déconcentration/concentration qu'il souhaite conserver.

Il n'existe pas d'organigramme détaillé de l'établissement définissant les missions de chaque direction. Il n'existe pas non plus de document stratégique à moyen terme couvrant l'ensemble des domaines d'action, décliné par directions et traduit dans des objectifs chiffrés, donc évaluables. Une lettre du directeur général du SIAAP du 28 septembre 2006 contient des engagements généraux de la direction générale, mais ses objectifs n'ont-ils pas été déclinés par direction, ce qui ne facilite par leur appropriation par les responsables de ces services. Exceptée la nouvelle directrice des achats, il ne semble pas que chaque responsable reçoive périodiquement une lettre de mission fixant ses objectifs prioritaires et ses indicateurs de gestion.

En matière de crédits, chaque directeur reçoit une lettre de cadrage chiffrée avec une enveloppe fongible. La définition des enveloppes est déterminée par rapport aux dépenses réellement effectuées au cours de l'année précédente et par les quantités et qualités d'eau à traiter dans l'année, avec un abattement systématique de 1 %, avant prise en compte de l'inflation. Il reste à mettre en place des processus de recherche d'économies visant non seulement à l'efficacité, mais aussi à l'efficience du service rendu.

La création en 2008 de la direction des achats et de la commande (DAC) constitue, à cet égard, une évolution positive vers un mode de fonctionnement centré non plus uniquement sur la qualité du service rendu, mais aussi sur son coût, c'est-à-dire la recherche de la performance.

Le SIAAP passe près de 300 marchés par an, pour un montant total moyen de 600 M€ (400 M€ en investissement et 200 M€ en fonctionnement). En 2008, il s'est donné les moyens d'optimiser cette fonction stratégique, en créant un service achat doté de moyens conséquents : 35 personnes y travaillent avec des qualifications ou des expériences fortes, technique et administrative et/ou juridique. La création de la DAC s'est accompagnée d'une réforme des procédures visant à optimiser les achats :

- meilleure articulation entre fonction achat et programmation budgétaire ;
- simplification des procédures visant à mieux maîtriser les délais, grâce à la création d'un guichet unique et à l'identification d'un pilote au sein de la DAC, responsable de la conduite du projet d'achat et de son aboutissement dans les délais prévus ;
- professionnalisation des acheteurs, avec le recrutement de quatre spécialistes chargés de l'analyse et du suivi de marchés spécifiques (produits chimiques – pièces détachées (logique équipement) – services (logique exploitation) – et achats divers (logique moyens généraux). Le suivi des délais et l'évaluation des fournisseurs seront effectués par la DAC.

Une lettre de mission du directeur général à la directrice des achats lui fixe pour objectif de réduire les coûts de 10 % la première année.

Par ailleurs, l'examen des pièces principales relatives à la passation d'un certain nombre de marchés publics n'a pas révélé de problèmes de régularité. Les conditions d'exécution de ces marchés n'ont pas été examinées.

### **3<sup>ème</sup> PARTIE : LE CARACTERE PERFECTIBLE DES COMPTES DU SIAAP**

L'examen des comptes a fait apparaître un certain nombre d'insuffisances susceptibles d'entacher l'exactitude des comptes annuels.

#### **3.1. L'absence de provisions pour risques et charges**

L'absence de provisions pour risques et charges, surprenante pour un établissement exerçant une activité industrielle et commerciale, a déjà été mentionnée (cf. supra 2.3.1).

#### **3.2. L'absence de rattachement des charges et des produits à l'exercice**

L'examen des comptes a montré l'absence de rattachement des charges et des produits à l'exercice pour les exercices sous revue. Interrogé, le SIAAP a indiqué avoir mis en œuvre le rattachement des charges lors de la clôture de l'exercice 2006, le rattachement des produits lors de celle de l'exercice 2007.

Les produits de la redevance dus au titre de l'exercice N, mais effectivement encaissés en N+1, doivent être rattachés comptablement à l'exercice N. Ainsi, les soldes de redevance acquis au titre de l'année 2007, mais effectivement reversés par les distributeurs d'eau potable en 2008, correspondent à 4 889 700 €, et doivent être rattachés aux produits de l'année 2007.

De même, les charges ayant donné lieu à service fait l'année N, mais payées en N+1, doivent être rattachées à l'exercice N.

### **3.3. L'absence d'inventaire comptable et d'état de l'actif**

#### **3.3.1. Rappel des règles existantes**

L'état de l'actif doit être produit tous les cinq ans, à l'appui du compte de gestion des exercices dont le millésime se termine par 0 ou 5, et comprend :

- l'inventaire comptable : toutes les immobilisations et toutes les évolutions affectant leur valeur doivent être inscrites à l'état de l'actif (comptes de classe 2),
- l'inventaire physique qui correspond à un recensement à un instant donné de tous les biens appartenant à la collectivité et relève de la responsabilité de l'ordonnateur.

#### **3.3.2. L'état patrimonial transmis à la chambre est insuffisant**

L'état patrimonial tenu par le poste comptable transmis à la chambre pose deux problèmes :

- tout d'abord, le rapprochement de l'état établi par l'application Hélios, à la date du 31 décembre 2006, avec les écritures portées à l'actif du bilan du compte de gestion de la même année, révèle deux types de discordances.

Outre une présentation peu conventionnelle, aucun amortissement n'y figurant et les valeurs brutes égalant donc les valeurs nettes, le montant total brut de cette édition présente une différence en moins de 238 M€ par rapport au montant de l'actif brut immobilisé figurant au compte de gestion correspondant. Cette différence a été identifiée au niveau des comptes 2312 (terrains), 2313 (constructions) et 2315 (installations, matériels et outillage techniques) dont la valeur brute, retracée dans l'état produit, ne correspond pas aux soldes débiteurs respectifs de la balance générale des comptes en sortie 2006 ;

- par ailleurs, en méconnaissance du titre 3, chapitre 1, § 4.1.3 de la nomenclature budgétaire et comptable M 49, il n'y a pas non plus d'inventaire des biens meubles et immeubles dont le service est propriétaire, annexé au compte administratif de l'exercice considéré. L'absence de cette annexe ne permet pas de vérifier la concordance des valeurs brutes et nettes du compte administratif et du compte de gestion précité.

#### **3.3.3. Absence de production de l'état de l'actif**

Aucun état de l'actif n'a été produit, faute d'information suffisante de la part de l'ordonnateur permettant au poste comptable de procéder aux ajustements budgétaires et comptables nécessaires à la tenue d'un état pertinent du patrimoine immobilisé de l'établissement.

En dépit des réunions de travail tenues avec le SIAAP pour dresser l'inventaire de ses actifs immobilisés, certaines lacunes, d'origine historique pour une part, mais surtout liées au manque de suivi dans le recensement et l'identification des biens du patrimoine syndical, ont conduit le comptable assignataire à suggérer à l'ordonnateur de s'attacher les services d'un prestataire extérieur, seul en mesure de consacrer les moyens et l'expertise nécessaires à une telle tâche.

Il faut signaler, toutefois, que le SIAAP procède bien à l'amortissement de ses actifs, non pas sur le fondement d'un état de l'actif détaillé, mais sur la base des tranches d'investissement réalisées année après année.

L'inventaire des actifs permet, à partir de l'inventaire du patrimoine, de renseigner des données économiques sur les ouvrages, les parties d'ouvrage et les équipements. Pour chaque ouvrage (canalisation, génie civil, équipement) sont notamment renseignées les informations suivantes : date de mise en service, durée de vie, rythme d'amortissement, valeur résiduelle. Il participe également à l'estimation du montant de la dotation aux amortissements et des coûts. Il permet, en outre, d'établir un inventaire détaillé et exhaustif des matériels à remplacer, de programmer des opérations de maintenance et d'en estimer le coût.

Le syndicat fait état des éléments suivants : *« Le SIAAP n'a pas à ce jour de gestion opérationnelle de son actif intégrant les procédures d'inventaire physique et de correction des éléments comptables. Ainsi le SIAAP travaille-t-il sur la mise en œuvre d'une méthodologie permettant le suivi de l'inventaire d'éléments d'actifs très variés et très complexes : actif corporel (mobilier, immobilier, réseaux, unités industrielles, ...), actif incorporel.*

*Il s'agit de définir des procédures permettant la mise en correspondance des données comptables recensées dans le tableau d'amortissement technique et dans le bilan du SIAAP et les éléments physiques (ouvrages, bâtiments, équipement, matériels, ...) ; puis de définir des modalités de comptabilisation et d'intégration des éléments d'actif au fur et à mesure de leur acquisition.*

*Cette mise en œuvre suppose des outils : le module « bien » du logiciel CORIOLIS est actuellement en test mais des interfaces avec d'autres outils (GMAO, SIG, gestion des bâtiments) sont à prévoir. Ce chantier, commencé en 2008 devrait se poursuivre dans les années à venir ».*

Dès lors, en l'absence d'inventaire physique exhaustif des biens régulièrement mis à jour et permettant un lien avec l'inventaire comptable et l'état de l'actif, rien ne permet d'affirmer que :

- la valeur de l'actif du SIAAP donne une image sincère et fidèle de son patrimoine,
- le montant des amortissements passés chaque année corresponde au montant nécessaire pour permettre le renouvellement en temps utile de son actif,
- les coûts servant à la facturation obtenus à partir des comptabilités générale et analytique soient exhaustifs.

Dans ces conditions, il est impératif que le SIAAP, au besoin en faisant appel à un conseil spécialisé, élabore dès l'exercice 2009 un état patrimonial exhaustif et mette au point des procédures permettant d'assurer son actualisation régulière.

## ANNEXE 1

### SIAAP : PRINCIPAUX RATIOS FINANCIERS ANNEES 2002 A 2007

en milliers euros	2002	2003	2004	2005	2006	2007	var annuel moy 2002-2007	var annuel moy 2003-2007
<i>source : comptes de gestion 2002-2007</i>								
1.- charges à caractère général (article 011)	118 303	125 770	132 193	138 020	154 978	169 820	7%	8%
		6%	5%	4%	12%	10%		
2.- charges de personnel et frais assimilés (article 012)	45 016	52 885	58 522	70 359	66 760	72 871	10%	8%
		17%	11%	20%	-5%	9%		
3.- autres charges gestion courante (chapitre 65)	155	216	172	189	216	201	5%	-2%
		39%	-20%	10%	14%	-7%		
4.- charges financières (chapitre 66)	4 084	4 570	5 199	8 230	13 887	14 108	28%	33%
		12%	14%	58%	69%	2%		
5.- charges exceptionnelles (chapitre 67)	6 296	1 069	1 815	1 656	5 943	5 520	-3%	51%
6.- dotations amortissements & provisions (chapitre 68)	146 239	148 688	155 206	170 502	184 378	194 048		7%
		2%	4%	10%	8%	5%		
7.- charges exploitation (1+2+3)	163 474	178 871	190 887	208 568	221 954	242 892	8%	8%
8.- charges de fonctionnement (1+2+3+4+5)	173 854	184 510	197 901	218 454	241 784	262 520	9%	9%
9.- redevances	265 705	281 866	287 739	295 711	314 545	376 420	7%	7%
10.- recettes fonctionnement = redevance+dotations et subventions reçues+production immobilisée+autres produits	299 906	325 132	326 906	342 750	354 618	442 410	8%	8%
11.- épargne disponible avant remboursement emprunt = épargne brute (10-8)	126 052	140 622	129 005	124 296	112 834	179 890	7%	6%
12.- remboursement dette (chiffre SIAAP pour 2007)	58 737	33 522	55 928	78 705	71 294	42 619		
13.- épargne nette (11-12)	67 315	107 100	73 077	45 591	41 540	137 271	15%	6%
14.- investissement	245 467	334 936	463 530	452 642	372 648	214 010		
15.- (charges fonctionnement + remboursement dette)/recettes fonctionnement	78%	67%	78%	87%	88%	69%		
16.- épargne nette/investissement (13/14)	27%	32%	16%	10%	11%	64%		
17.- encours /recettes fonctionnement (19/10)	55%	70%	103%	140%	155%	124%		
18.- capacité désendettement (dette/épargne brute) (19/11)	1,3	1,6	2,6	3,9	4,9	3,1		
19.- encours dette au 31/12	165 969	228 178	337 327	480 323	551 072	549 875	27%	25%
20.- charges financières sur dette au 31/12	2%	2%	2%	2%	3%	3%		

## ANNEXE 2

millions d'euros	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2001-2008	2009-2016
charges exploitation	267,90	266,86	273,67	289,80	320,29	343,21	351,00	358,94	369,86	381,11	393,62	7%	4%
dont personnel	75,06	77,74	79,70	82,67	87,90	87,96	87,94	87,85	90,48	93,20	96,92	8%	2%
charges financières	11,80	15,54	21,93	29,26	40,16	45,31	47,51	53,90	58,47	63,10	68,07	7%	16%
dotation amortissement & provision	243,10	206,66	218,53	218,74	200,37	212,11	225,35	239,76	252,09	263,28	273,51	8%	2%
charges fonctionnement	279,70	282,41	295,59	319,06	360,46	388,52	398,51	412,84	428,34	444,21	461,69	7%	5%
redevance	345,80	349,11	363,43	382,39	402,86	426,45	447,93	471,29	496,73	523,64	552,09	5%	4%
recettes fonctionnement	432,53	417,99	442,82	461,61	490,77	530,65	556,47	580,88	607,42	635,49	665,16	5%	4%
épargne disponible avant remboursement emprunt	152,83	135,58	147,22	142,55	130,31	142,14	157,96	168,04	179,08	191,29	203,46	3%	3%
remboursement dette	111,72	38,40	38,21	40,91	43,54	45,33	46,78	47,48	50,29	53,72	54,00		
épargne nette	41,11	97,18	109,02	101,64	86,77	96,81	111,17	120,55	128,79	137,56	149,46		
investissement	376,24	369,35	438,26	520,14	390,33	308,42	402,93	395,16	415,63	402,59	351,84	11%	1%
(charges fonctionnement+remb dette)/recettes fonctionnemer	90%	77%	75%	78%	82%	82%	80%	79%	79%	78%	78%		
épargne nette/investissement	11%	26%	25%	20%	22%	31%	28%	31%	31%	34%	42%		
dette/épargne brute (capacité désendettement)	3,5	4,7	5,4	7,0	8,3	7,7	7,6	7,6	7,5	7,3	6,8		
encours dette	532,50	639,86	799,80	992,99	1075,16	1099,41	1203,44	1271,39	1346,61	1395,34	1390,66		
charges financières/dette	2%	2%	3%	3%	4%	4%	4%	4%	4%	5%	5%		