



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE

SYNDICAT
INTERDÉPARTEMENTAL POUR
L'ASSAINISSEMENT DE
L'AGGLOMÉRATION PARISIENNE
(SIAAP)

Exercices 2010 et suivants

Observations
délibérées le 28 novembre 2018

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE	3
RAPPEL AU DROIT ET RECOMMANDATIONS	5
OBSERVATIONS	6
1 RAPPEL DE LA PROCÉDURE	6
2 PRESENTATION ET HISTORIQUE DU SIAAP	6
3 L'ORGANISATION DU SIAAP	8
3.1 Le cadre institutionnel.....	8
3.1.1 L'organisation particulière de la compétence d'assainissement à Paris et en petite couronne... 8	
3.1.2 Les relations entre le SIAAP et les départements de Paris et de la petite couronne..... 9	
3.2 Une gouvernance interdépartementale..... 11	
3.2.1 Le conseil d'administration..... 11	
3.2.2 Le bureau, les vice-présidents et le président..... 12	
3.2.3 Des commissions consultatives dont le fonctionnement est difficilement évaluable..... 14	
3.2.4 L'absence de règles formalisées de désignation des administrateurs a conduit en 2015 à une crise institutionnelle de longue durée..... 16	
3.3 Une gouvernance du SIAAP à réexaminer dans le cadre de la réforme territoriale..... 19	
3.3.1 Une participation des EPCI et groupements de grande couronne à la gouvernance du SIAAP est souhaitable..... 19	
3.3.2 Une organisation de la compétence assainissement dans le cadre de la Métropole du Grand Paris à réexaminer..... 22	
3.4 Des indemnités versées aux élus du conseil d'administration sans base légale..... 24	
3.4.1 Un cadre juridique clair et strict..... 24	
3.4.2 Des versements effectués en l'absence de base légale..... 26	
3.4.3 Un caractère illégal connu des administrateurs..... 27	
3.4.4 Le cas particulier du président et des vice-présidents de mars à novembre 2015..... 27	
3.4.5 Les sommes indûment perçues devraient être remboursées au SIAAP..... 29	
3.5 L'organisation des services du SIAAP..... 31	
3.5.1 Historique de l'organigramme du SIAAP..... 31	
3.5.2 La ventilation des effectifs..... 32	
3.5.3 L'organisation de la fonction achat..... 34	
3.5.4 Les autres évolutions à venir dans le cadre de SIAAP 2030..... 35	
4 LE FONCTIONNEMENT ET LA PERFORMANCE DU SIAAP	37
4.1 Les règles de conformité..... 37	
4.1.1 Les textes applicables..... 37	
4.1.2 Les documents-cadres..... 38	
4.1.3 Les arrêtés d'exploitation..... 38	
4.2 Le régime d'auto-surveillance..... 40	
4.2.1 La police de l'eau et l'AESN..... 40	
4.2.2 Les dispositifs de contrôle de l'auto-surveillance..... 40	

4.3	Le contrôle et le pilotage des usines.....	41
4.3.1	Les volumes traités.....	41
4.3.2	Les non-conformités.....	42
4.3.3	Les coûts de traitement.....	42
4.3.4	Le cas particulier de Valenton.....	43
5	LE PERSONNEL.....	44
5.1	Le fonctionnement des ressources humaines.....	44
5.1.1	Une gestion déconcentrée des ressources humaines et un contrôle interne restreint.....	44
5.1.2	Les effectifs du SIAAP.....	45
5.1.3	L'évolution des charges de personnel.....	46
5.2	La gestion statutaire des agents.....	46
5.2.1	La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.....	46
5.2.2	La politique d'avancement d'échelon du personnel.....	47
5.3	La rémunération des agents.....	48
5.3.1	Le régime indemnitaire.....	48
5.3.2	Le contrôle de quelques éléments variables de paie.....	48
5.4	L'action sociale du SIAAP en voie d'unification.....	51
5.5	Le temps de travail.....	52
5.5.1	L'organisation et la gestion du temps de travail.....	52
5.5.2	Un absentéisme élevé et en hausse malgré la mise en œuvre d'une politique préventive de sécurité.....	53
5.5.3	La gestion des heures supplémentaires.....	55
5.5.4	La gestion des astreintes.....	57
6	LES FINANCES DU SIAAP.....	57
6.1	Présentation et fiabilité des comptes.....	57
6.1.1	Le régime juridique et financier des activités du SIAAP.....	57
6.1.2	Le bilan du SIAAP.....	58
6.2	Le cycle budgétaire du SIAAP.....	58
6.2.1	Les arbitrages concernant les investissements.....	59
6.2.2	La qualité des documents budgétaires.....	59
6.3	Situation financière.....	61
6.3.1	L'exécution budgétaire et la construction du résultat.....	61
6.3.2	La structure des dépenses.....	63
6.3.3	Le financement de l'investissement.....	65
6.3.4	Les risques pesant sur les dépenses.....	67
6.3.5	Les risques pesant sur les ressources.....	69
	ANNEXES.....	74

SYNTHESE

Une gouvernance présentant des fragilités

Créé en 1970, à la suite de la disparition du département de la Seine, pour assurer la mission d'épuration des eaux usées de Paris et de son agglomération proche (des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne), le syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP) est chargé de la dépollution des eaux usées de plus de neuf millions d'habitants franciliens et de 400 entités industrielles de Paris et des petite et grande couronnes.

La gouvernance du SIAAP repose sur un conseil d'administration composé d'élus désignés en leur sein par le Conseil de Paris et les assemblées délibérantes des trois départements de la petite couronne.

À la suite des élections cantonales de mars 2015 et d'un désaccord entre collectivités, le renouvellement du conseil d'administration du SIAAP n'est intervenu que neuf mois plus tard. Cette situation a été rendue possible par l'absence de disposition législative obligeant les collectivités membres du SIAAP à désigner leurs représentants dans un délai contraint.

Les élus membres du conseil d'administration et de son exécutif ont perçu de jetons de présence ou des indemnités en l'absence de disposition législative autorisant ces versements. Ce défaut de base légale était connu du conseil d'administration et objet de débat en son sein. Les sommes ainsi irrégulièrement versées par le SIAAP aux élus se sont élevées au total à 751 000 € brut sur la période 2011 à 2015, soit 647 000 € net. Ces versements indus paraissent avoir cessé en 2016.

La nécessité d'une meilleure maîtrise des dépenses de rémunérations

Le SIAAP a connu une progression de ses charges de personnel de 11,6 % de 2010 à 2016 alors que ses effectifs ont augmenté de seulement de 2,18 % au cours de cette période. Ces deux pourcentages traduisent un alourdissement sensible du coût des emplois, qui est la conséquence de la revalorisation du régime indemnitaire au rythme de 4,8 % par an en moyenne du fait de la création d'une nouvelle prime de pénibilité et du versement général et non modulé de la prime d'intéressement. Par ailleurs, le nombre de bénéficiaires de la NBI a augmenté de plus du tiers.

Des modalités d'établissement de la redevance assainissement et de financement de l'établissement à réexaminer

Les finances du SIAAP apparaissent saines dans leur ensemble et permettent le maintien d'un rythme d'investissement soutenu. L'endettement est limité et très majoritairement sans risque. La capacité de désendettement était de quatre années en fin de période sous contrôle.

Le SIAAP a bénéficié du dynamisme de la redevance pour assainissement, première de ses ressources, dont le produit a connu un accroissement de 24 % de 2010 à 2016, expliquant la quasi-totalité de l'évolution de ses recettes d'exploitation.

Le mode de calcul de cette redevance gagnerait à être actualisé. Le SIAAP pourrait s'appuyer sur les données de comptabilité analytique dont il dispose afin d'imputer à chacune des missions l'exacte proportion de coûts qu'elle implique et faire ainsi supporter aux usagers de petite et de grande couronnes les seules charges de gestion dont ils sont redevables.

Un établissement public à repositionner dans le cadre de la réforme territoriale et de la création de la métropole du Grand Paris

Le territoire d'intervention du SIAAP dépasse amplement celui de ses départements constitutifs. Le syndicat traite les eaux usées de plus de 180 collectivités et groupements de la grande couronne parisienne avec lesquels il a conclu des conventions de raccordement, qui représentent un quart de la population totale qu'il dessert. Cependant, ces collectivités et groupements ne sont pas représentés au sein de son conseil d'administration car le statut actuel du SIAAP ne le permet pas.

La création de la métropole du Grand Paris et la réorganisation de la compétence assainissement en grande couronne ont été à ce jour sans incidence sur le statut et la gouvernance du SIAAP, qui pourrait du fait de ces évolutions, être transformé en un syndicat mixte afin d'associer à sa gouvernance l'ensemble des acteurs de grande couronne et de substituer la métropole aux départements dans le périmètre du Grand Paris.

Dans leurs réponses respectives aux observations provisoires de la chambre, le SIAAP, la Ville de Paris et les conseils départementaux des Hauts-de-Seine et du Val-de-Marne ont toutefois indiqué ne pas souhaiter une évolution de la gouvernance du SIAAP.

Pour sa part, le préfet de la région Île-de-France a indiqué ne pas exclure une transformation du SIAAP en un syndicat mixte permettant d'associer les groupements compétents de grande couronne à sa gouvernance et une métropolisation de la compétence assainissement dans le périmètre de la métropole du Grand Paris.

Au terme de ses travaux, la chambre estime que le positionnement et le fonctionnement du SIAAP doivent être réexaminés.

RAPPEL AU DROIT ET RECOMMANDATIONS

Au terme de ses travaux, la chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations qui suivent sont des rappels au droit :

Rappel au droit n° 1 : Rappporter la délibération de 1982 instituant les indemnités de fonction et modifier le règlement intérieur du conseil d'administration pour y inscrire que, selon les dispositions légales en vigueur, les fonctions d'administrateur n'ouvrent pas droit à versement d'indemnité, sous quelque appellation ou forme que ce soit. 30

Les autres recommandations adressées par la chambre sont les suivantes :

Recommandation n° 1 : Organiser, sur une base volontaire, le reversement des indemnités et jetons indûment perçus..... 30

Recommandation n° 2 : Établir un accord de réduction du temps de travail précis, exhaustif et explicite, qui reflète les particularités du SIAAP..... 53

Recommandation n° 3 : Doter l'établissement d'un inventaire patrimonial en vue de fiabiliser l'état de l'actif. 58

Recommandation n° 4 : Annuler les autorisations de programme concernant des opérations soldées ou annulées et des dépenses imprévues..... 60

OBSERVATIONS

1 RAPPEL DE LA PROCÉDURE

En application de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes Île-de-France a inscrit à son programme de travail annuel le contrôle des comptes et de la gestion du syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP).

Au cours de sa séance du 27 novembre 2017, la chambre, réunie en sa troisième section, a adopté un rapport d'observations provisoires qui a été communiqué à l'ordonnateur et à son prédécesseur au cours de la période sous revue, ainsi que des extraits à 78 destinataires mis en cause.

Lors de sa séance du 28 novembre 2018, la chambre, réunie en sa 3^{ème} section, a adopté le présent rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion du SIAAP après avoir analysé les 19 réponses reçues en réponse au rapport d'observations provisoires et enregistrées au greffe. L'ordonnateur précédent n'a pas répondu.

Aucune demande de consultation des pièces du dossier en application de l'article R. 243-6 du code des juridictions financières n'a été formulée.

Aucune demande d'audition en application de l'article L. 243-3 du même code n'a été enregistrée.

Ont participé au délibéré, présidé par M. Bizeul, vice-président, M. Royer, président de section et M. Roch, premier conseiller.

Ont été entendus :

- en son rapport, M. Roch, premier conseiller, assisté de M. Boyer, vérificateur des juridictions financières ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, le procureur financier.

Mme Nivore, auxiliaire de greffe, assurait la préparation de la séance de délibéré et tenait les registres et dossiers.

La réponse du SIAAP au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé le 22 février 2019, a été reçue par la chambre le 25 février 2019. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport.

2 PRESENTATION ET HISTORIQUE DU SIAAP

La loi du 10 juillet 1964¹ portant réorganisation de la région parisienne conduisit à la création du SIAAP le 31 août 1970, auquel furent transférés les biens, droits et obligations de l'organisation de l'assainissement mise en place à Paris et en proche banlieue à partir du Second Empire et placée jusqu'à sa disparition sous l'autorité du département de la Seine, les services de la Ville de Paris en assurant la gestion opérationnelle et administrative.

Le SIAAP assainit aujourd'hui les effluents domestiques de près des trois quarts des habitants, soit 9 millions sur les 12 que compte la région. Il couvre ainsi l'intégralité des habitants de

¹ Loi n° 64-107 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne.

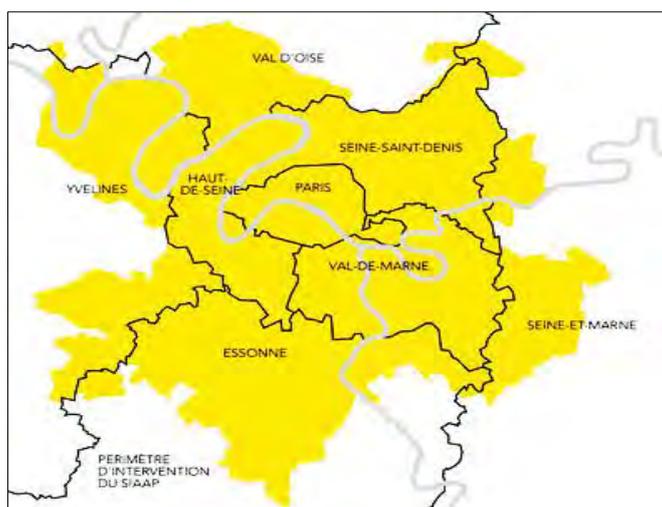
Paris et des 3 départements de la petite couronne, totalisant environ 6,7 millions d'habitants, mais aussi 2,3 millions d'habitants des départements de la grande couronne dont il dessert 187 communes. Le territoire de collecte avoisine les 1 800 km². Le syndicat traite également les effluents de 400 entités industrielles.

Le SIAAP dispose de six stations d'épuration² réparties en amont et en aval de Paris vers lesquelles sont acheminées les eaux usées et pluviales, d'installations périphériques (principalement des postes de relevage et de prétraitement), mais aussi pour la seule gestion des eaux pluviales de quatre tunnels-réservoirs et de huit bassins de stockage représentant une capacité de 900 000 m³. L'ensemble est relié par un réseau de canalisations d'une longueur de 440 km, géré par une salle opérationnelle assurant l'interconnexion des usines et le pilotage des flux.

Il traite et rejette quotidiennement dans le milieu naturel (la Marne et la Seine) un volume moyen de 2,3 millions de mètres cubes d'eau traitée. Le site dit « *Seine-Aval* » ou « *SAV* », sis sur les communes d'Achères et de Saint-Germain-en-Laye dans les Yvelines, est la première station d'épuration d'Europe et la deuxième mondiale après celle de Chicago et produit à elle seule 1,4 million de mètres cubes d'eau traitée.

Sur un budget annuel d'un milliard d'euros, le SIAAP consacre plus de cinq cents millions à l'investissement pour développer et moderniser son outil de production. Le dispositif conçu au XIX^{ème} siècle visant à éloigner de Paris les eaux polluées et à les éliminer par épandage a été remplacé par un appareil complexe, tant industriellement que scientifiquement, qui assure une dépollution de pointe et le maintien en bon état du milieu naturel dans le respect des normes communautaires.

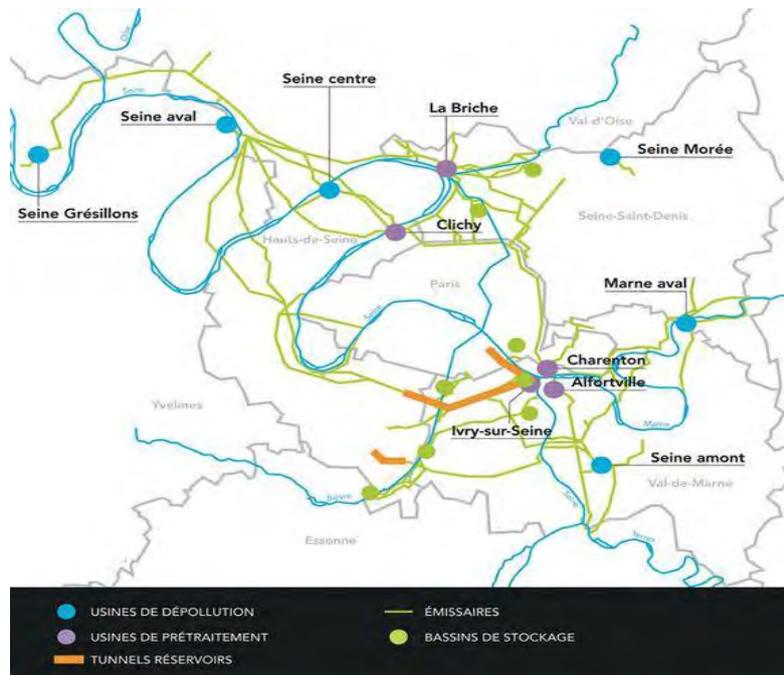
Carte n° 1 : Périmètre d'intervention du SIAAP (en jaune)



Source : Site internet du SIAAP

² - L'usine historique du SIAAP, Seine-Aval, située à Achères (78) et opérationnelle en 1940,
- l'usine Seine-Amont située à Valenton (94), créée en 1987 et agrandie en 2006,
- l'usine Seine-Centre à Colombes (92), livrée en 1998,
- l'usine Seine-Grésillons située à Triel-sur-Seine (78), construite entre 2007 et 2011,
- l'usine Marne-Aval à Noisy-le-Grand, créée dans les années 1970 et agrandie en 2009,
- l'usine Seine-Morée au Blanc-Mesnil (93), dernière livrée en 2014.

Carte n° 2 : Implantation des équipements du SIAAP



Source : Site internet du SIAAP

3 L'ORGANISATION DU SIAAP

3.1 Le cadre institutionnel

3.1.1 L'organisation particulière de la compétence d'assainissement à Paris et en petite couronne

En vertu des dispositions des articles L. 2224-8 et L. 2224-10 du code général des collectivités territoriales, l'assainissement collectif des eaux usées est une compétence communale.

Toutefois, à Paris et en petite couronne, la compétence d'assainissement est partagée entre les communes et les départements.

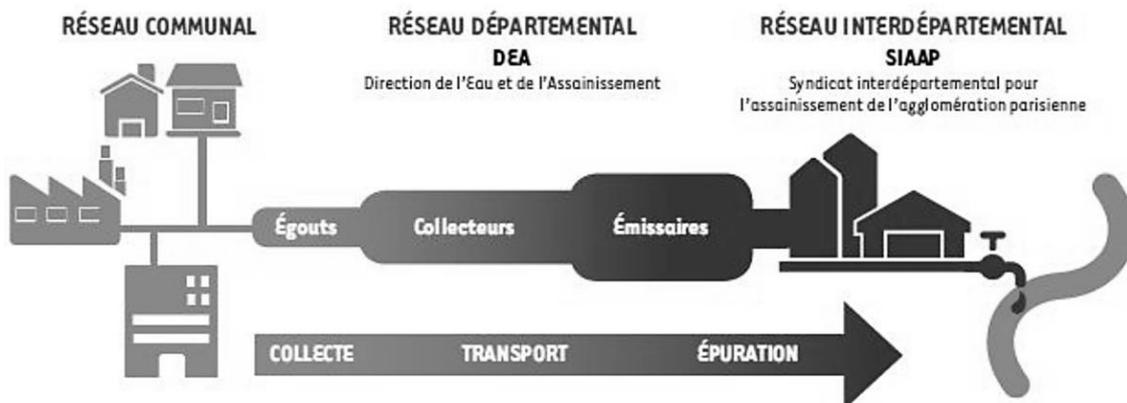
Ceci résulte de la réorganisation de l'administration de la région parisienne intervenue en 1964 et mise en œuvre progressivement à partir de 1968 avec la création du SIAAP en 1970 puis le transfert aux départements des réseaux de transports en 1982.

La loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (dite LEMA) est venue conforter cette organisation spécifique à l'agglomération parisienne en la codifiant aux articles L. 3451-1 à L. 3451-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Dans le périmètre de Paris et de la petite couronne, les départements assurent au travers du SIAAP l'épuration des eaux usées ainsi que l'élimination des boues produites en matière d'assainissement collectif. Ils assurent également, lorsque les communes n'y pourvoient pas, la collecte et le transport des eaux usées.

Pour leur part, les communes et leurs groupements collectent les effluents (réseau communal d'égouts) qui sont ensuite transportés dans le réseau départemental (collecteurs) vers le réseau et les stations d'épuration du SIAAP.

Schéma n° 1 : Compétences des acteurs de l'assainissement sur la zone statutaire du SIAAP



Source : Rapport annuel 2014 du service public d'assainissement en Seine-Saint-Denis,
Conseil départemental de Seine-Saint-Denis

À Paris, la Ville, qui exerce à la fois les compétences d'une commune et d'un département, assure la collecte des eaux usées (égouts) et leur transport dans trois collecteurs³ qui se déversent dans le réseau du SIAAP à la station de prétraitement de Clichy.

Les quatre départements adhérents et le SIAAP peuvent également assurer, dans les mêmes circonstances, la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales, alors que cette compétence relève uniquement du niveau communal pour le reste du territoire national (article L. 2226-1 du CGCT).

Le SIAAP a également la possibilité d'assurer par voie conventionnelle tout ou partie de la compétence d'assainissement collectif des eaux usées et de la gestion des eaux pluviales des communes situées sur le territoire des départements de la grande couronne. Cette possibilité offerte par l'article L. 3451-2 du CGCT créé par la loi précitée de décembre 2006 a donné une base légale aux relations conventionnelles existant avec ces communes depuis la création du syndicat.

3.1.2 Les relations entre le SIAAP et les départements de Paris et de la petite couronne

Au titre de la compétence qui leur est dévolue à l'article L. 3451-1 du CGCT, les départements de Paris et de la petite couronne assurent le transport des eaux usées depuis les réseaux communaux jusqu'aux émissaires interdépartementaux du SIAAP. Ils exploitent et entretiennent donc un réseau de canalisations intermédiaires (les collecteurs), hérités de la réorganisation de la région parisienne programmée par la loi précitée du 10 juillet 1964.

Cette loi ayant conduit à des transferts de compétences de la Ville de Paris et de l'ancien département de la Seine vers les trois nouveaux départements de la petite couronne, ceux-ci ont hérité des prolongements du réseau d'assainissement de la capitale et de la charge d'en assurer l'exploitation et l'entretien mais aussi l'extension et la modernisation. Ces réseaux devenus départementaux ont également été complétés par des réseaux communaux à vocation départementale et des réseaux syndicaux situés sur les territoires des anciens départements de Seine-et-Marne et de Seine-et-Oise inclus dans le périmètre de ces trois départements.

³ Les collecteurs Marceau et d'Asnières qui passent sous la commune de Levallois-Perret et le collecteur de Clichy qui passe sous la commune éponyme.

Les quatre départements n'ont pas tous choisi le même mode de gestion de leur réseau. La Ville de Paris a conservé l'exploitation en régie de son réseau. Les départements de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ont également fait le choix d'exploiter leur réseau en régie dès 1969, lors du transfert des ouvrages liés à l'exercice de la compétence assainissement aux départements nouvellement créés. En revanche, le département des Hauts-de-Seine a fait le choix de déléguer l'exploitation de son réseau en 1993.

Pour répondre à un besoin de coordination technique, le SIAAP a, dès sa création, chargé deux de ses départements adhérents, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne, de la gestion d'ouvrages syndicaux situés sur leurs territoires respectifs.

Dans un cadre conventionnel datant de 1972⁴, le SIAAP et ces deux départements se sont accordés pour que ces derniers assurent les prestations d'entretien et d'exploitation des ouvrages interdépartementaux de transport des eaux usées situés sur leur territoire. En contrepartie, le SIAAP rémunère ces prestations sur une base forfaitaire pour le personnel départemental affecté à ces missions et sur présentation de justificatifs pour toutes les autres dépenses de travaux, fournitures et services engagées par les départements. La convention liant le SIAAP au département de Seine-Saint-Denis a été remplacée par une nouvelle convention du 12 décembre 2016, qui reprend l'économie générale du dispositif en actualisant la liste des ouvrages sur lesquels porte la convention et les bases de remboursement forfaitaire de main d'œuvre.

Le schéma conventionnel entre le SIAAP et la Ville de Paris concernant la gestion et l'exploitation des réseaux est plus complexe. En effet, la convention du 16 février 1971 et ses avenants prévoient que la Ville de Paris met à disposition du SIAAP ses ouvrages présentant un caractère interdépartemental pour le transport et l'épuration des effluents. Dans ce cadre, le SIAAP assure la gestion, l'entretien et l'exploitation de ces ouvrages, situés sur les territoires de Paris, des départements de la petite couronne, des Yvelines et du Val-d'Oise⁵, et en assume la charge financière. Cependant, l'avenant n° 4 de la convention prévoit également que le SIAAP met à disposition de la Ville de Paris ses ouvrages situés sur le territoire de Paris présentant un intérêt pour l'assainissement parisien, et verse une participation financière à la Ville de Paris aux frais engagés par celle-ci pour l'exploitation, l'entretien et les travaux d'investissement sur ces ouvrages⁶. À titre d'illustration, la réhabilitation d'un tronçon du collecteur Marceau, ouvrage propriété de la Ville de Paris à caractère interdépartemental, a été financé à 85 % par le SIAAP⁷. Le SIAAP réalise également la réhabilitation de l'émissaire général Nord (EGN), principal émissaire du syndicat construit à la fin du XIX^{ème} siècle, partant de la station de Clichy, desservant les usines de traitement de Colombes, d'Achères et de Triel-sur-Seine (Grésillons).

Aucune convention de ce type n'existe avec le département des Hauts-de-Seine.

Le SIAAP finance donc l'exploitation, l'entretien voire les réhabilitations lourdes de tous les ouvrages à caractère interdépartementaux, y compris lorsqu'il n'en est pas propriétaire. Il finance également l'entretien de tous les ouvrages dont il est propriétaire, y compris lorsqu'il a mis ces ouvrages à disposition d'un tiers.

⁴ Convention du 8 février 1972 entre le département de Seine-Saint-Denis et le SIAAP, modifiée par avenant du 6 décembre 1996. Convention du 8 février 1972 entre le département du Val-de-Marne et le SIAAP modifiée par avenants des 7 mars 1988, 28 avril 1994, 11 mars 1996 et 11 juin 1998.

⁵ Il s'agit pour l'essentiel d'émissaires et de collecteurs.

⁶ Voir articles 4 à 7 de l'avenant n° 4 à la convention du 16 février 1971.

⁷ Délibération C2011/009D du conseil d'administration du SIAAP du 19 janvier 2011.

Tableau n° 1 : Gestion des ouvrages à caractère interdépartemental

Propriété de l'ouvrage	Type d'ouvrage	Exploitation de l'ouvrage	Régime d'occupation / Mode d'exploitation	Types d'interventions sur l'ouvrage	Financement	Références de l'acte fixant le régime d'exploitation
SIAAP	Ouvrage à caractère interdépartemental	Dépt. 93	Convention d'exploitation	Gestion, entretien, exploitation	SIAAP	Convention du 12 décembre 2016
		Dépt. 94	Convention d'exploitation	Gestion, entretien, exploitation	SIAAP	Convention du 8 février 1972
	Ouvrage présentant un intérêt pour l'assainissement parisien	Ville de Paris	Mise à disposition (par mutation domaniale)	Gestion, entretien, exploitation	SIAAP (de 50 à 100 % selon la situation de l'ouvrage)	Convention du 16 février 1971 avenant n° 4 du 31 décembre 2003
Ville de Paris	Ouvrage à caractère interdépartemental	SIAAP	Mise à disposition (par mutation domaniale)	Gestion, entretien, exploitation	SIAAP	Convention du 16 février 1971 avenant n° 1 du 1 ^{er} janvier 1988

Source : CRC, à partir des conventions liant le SIAAP au conseil de Paris et aux conseils départementaux de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne

3.2 Une gouvernance interdépartementale

Le SIAAP est un établissement public de coopération interdépartementale régi par les articles L. 5411-1 à L. 5421-6 et R. 5421-1 à R. 5421-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Il dispose de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il est administré conformément aux règles édictées pour la gestion départementale, sous réserve des dispositions spécifiques fixées aux articles précités ainsi qu'aux articles L. 3451-1 à L. 3451-3 du CGCT introduits par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

Le SIAAP a pour membres les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis, et du Val-de-Marne. Ses statuts actuellement en vigueur ont été adoptés par les conseils généraux des départements adhérents en mars 2000. Ils n'ont pas été modifiés depuis cette date, et ne visent donc pas la base légale instituée par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques dite « LEMA »⁸ de 2006.

3.2.1 Le conseil d'administration

Le SIAAP est administré par un conseil d'administration de 33 administrateurs désignés par les assemblées délibérantes des départements membres du syndicat parmi leurs conseillers départementaux. Le département de Paris nomme 12 administrateurs, les 3 départements de petite couronne 7 chacun. Le conseil est régi par un règlement intérieur dont la dernière modification remonte à 2014.

Cette répartition des sièges du conseil d'administration, égalitaire entre les départements de petite couronne, n'est pas l'exact reflet du poids démographique actuel de chaque département adhérent au sein de la zone statutaire du SIAAP. Une prise en compte de ce paramètre dans la répartition des sièges aboutirait à une représentation légèrement minorée (un siège de moins) de Paris et du Val-de-Marne, et une représentation légèrement majorée (un siège de plus) des Hauts-de-Seine et de la Seine-Saint-Denis.

⁸ Loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006.

Le conseil d'administration du SIAAP fait l'objet de renouvellements réguliers mais toujours partiels, en raison du décalage du renouvellement du Conseil de Paris (qui intervient lors des élections municipales) avec celui des assemblées départementales, auparavant partiel dans le cadre des élections cantonales, désormais général dans le cadre des élections départementales. Durant la période sous examen, le conseil d'administration a été renouvelé pour 21 administrateurs en 2011 suite aux élections cantonales dans les départements de petite couronne, pour 12 administrateurs en 2014 suite au renouvellement du Conseil de Paris, et à nouveau pour 21 administrateurs en 2015 suite au renouvellement désormais général des assemblées départementales.

Pendant la période examinée, la vie syndicale du SIAAP a été réelle. Le conseil d'administration et son bureau se sont régulièrement réunis (en moyenne 7 fois par an) et ont débattu des sujets de gestion de l'établissement, sauf en 2015 pendant la crise institutionnelle décrite *infra*. Le quorum, établi à 17 membres, est toujours respecté durant cette période, garantissant la régularité des décisions prises par le conseil d'administration.

3.2.2 Le bureau, les vice-présidents et le président

Conformément aux dispositions réglementaires, le conseil d'administration nouvellement installé à la suite de son renouvellement fixe la composition de son bureau (nombre de vice-présidents et autres membres le cas échéant) et en élit les membres. Il pourvoit également aux fonctions exécutives en élisant son président, ordonnateur et chef des services. Il établit son règlement intérieur.

Bien que les délibérations du conseil d'administration du SIAAP présentent le formalisme requis en la matière, les articles adéquats du code général des collectivités territoriales ne sont pas toujours visés. Ainsi les délibérations relatives à la composition du bureau et à l'élection de ses membres ainsi que les délibérations relatives à l'élection du président visent les articles L. 3122-4 et L. 3122-5 du CGCT, et non l'article R. 5421-3 du même code.

3.2.2.1 Le bureau

En l'absence de dispositions légales et conformément à l'article 3-2.1 de son règlement intérieur, le conseil d'administration fixe lors de sa séance d'installation la composition du bureau et le nombre de vice-présidents. La chambre observe que ce nombre, bien qu'il ait diminué pendant la période sous contrôle pour passer de 14 en 2011 à 10 en 2015, reste élevé en proportion du nombre d'administrateurs, d'autant qu'à l'exception du vice-président nommé président de la commission d'appel d'offres, les vice-présidents n'ont pas d'attribution spécifique. Le conseil d'administration du SIAAP pourrait donc utilement réduire à nouveau le nombre des vice-présidents.

Pour son fonctionnement, le conseil d'administration a la possibilité de déléguer une partie de ses attributions au bureau, selon le même mécanisme que la délégation de certaines attributions du conseil départemental à sa commission permanente.

Pendant la période examinée, le bureau a bénéficié progressivement de davantage de délégations du conseil d'administration. Toutefois, la chambre relève que ce dispositif, prévu pour alléger l'ordre du jour des séances du conseil d'administration n'est pas pleinement utilisé. Les procès-verbaux des séances du bureau montrent que celui-ci se limite pour l'essentiel aux décisions relatives aux marchés publics et aux transactions. La chambre a constaté par exemple que les décisions de remises gracieuses de dettes et les admissions en non-valeur, bien que déléguées au bureau pendant toute la période sous contrôle, avaient été prises par le conseil d'administration, ou encore que l'approbation de conventions relatives à la coopération décentralisée était encore régulièrement à l'ordre du jour des séances du conseil d'administration en 2016 alors que cette compétence était déléguée au bureau depuis novembre 2015.

Tableau n° 2 : Délégations d'attributions du conseil d'administration au bureau

Délégations données par le CA installé le 11 mai 2011 (Délibération n° 201-099)	Délégations données par le CA installé le 4 juin 2014 (Délibération n° 2014-084)	Délégations données par le CA installé le 4 novembre 2015 (Délibération n° 2015-091)
1. Marchés publics en procédure formalisée : passation, résiliation, avenant	1. Marchés publics en procédure formalisée : passation, résiliation, avenant	Mêmes délégations qu'en 2011/2014 puis :
2. Primes et indemnités relatives aux concours et autres consultations	2. Primes et indemnités relatives aux concours et autres consultations	10. Aliénation ou acquisition de gré à gré de biens ou droits réels immobiliers (max. 100 000€)
3. Indemnités des membres des jurys de concours et commissions assimilées	3. Indemnités des membres des jurys de concours et commissions assimilées	11. Mise en réforme et aliénation de biens immobiliers de gré à gré dans la limite de 100 000€
4. Présentation de candidature et/ou offre dans cadre d'une procédure de marché public	4. Présentation de candidature et/ou offre dans cadre d'une procédure de marché public	12. Conventions passées pour l'admission de salariés du SIAAP dans des restaurants d'entreprise
5. Protocoles transactionnels	5. Protocoles transactionnels	13. Conventions relatives à la coopération décentralisée
6. Remises gracieuses de dette et admissions en non-valeur	6. Remises gracieuses de dette et admissions en non-valeur	14. Conventions relatives à des subventions pour des opérations de communication institutionnelle avec des partenaires publics du SIAAP (max. 10 000€)
7. Listed' emplois ouvrant droit à logement de fonction pour nécessité absolue ou utilité de service	7. Listed' emplois ouvrant droit à logement de fonction pour nécessité absolue ou utilité de service	15. Approbation déplacement d' élu dans le cadre d'une mission
8. Acceptation de dons et legs	8. Acceptation de dons et legs	

Source : CRC, à partir des délibérations du conseil d'administration du SIAAP

Par ailleurs, la chambre n'a pu apprécier la participation effective des membres du bureau à ses séances. Bien que l'intégralité des procès-verbaux aient été fournis, seul un tiers des feuilles de présence a été communiqué. La chambre relève par ailleurs que le règlement intérieur du conseil d'administration ne comporte pas de dispositions relatives au fonctionnement du bureau, hormis celles relatives à sa convocation.

3.2.2.2 La présidence

Le président du conseil d'administration est élu lors de la séance d'installation du conseil d'administration renouvelé. Il est le président de l'exécutif du SIAAP. En vertu des dispositions de l'article R. 5421-6 du CGCT, il prépare et exécute le budget du syndicat, il est l'ordonnateur des dépenses et le prescripteur des recettes.

Pendant la période sous contrôle, le président a bénéficié progressivement de davantage de délégations du conseil d'administration, accordées sur le fondement des articles L. 3211-2 et L. 3221-11 du CGCT et dans le cadre délimité par ces articles. La chambre a constaté que le président faisait usage de ces délégations.

Tableau n° 3 : Délégations d'attributions du conseil d'administration au président

	Délégations données par le CA installé le 11 mai 2011 Président : Maurice OUZOULIAS (Délibération n°2011-098)	Délégations données par le CA installé le 4 juin 2014 Président : Maurice OUZOULIAS (Délibérations n°2014-083 et 204-085)	Délégations données par le CA installé le 4 novembre 2015 Président : Belaïde BEDREDDINE (Délibérations n°2015-090 / 2015-093 / 2015-114)
Délégations sur le fondement de l'article L.3211-2 du CGCT	<ol style="list-style-type: none"> 1. Emprunts destinés au financement des investissements prévus 2. Lignes de trésorerie 3. Dérogation à l'obligation de dépôt des fonds auprès de l'Etat 4. Affectation des propriétés de la collectivité utilisées par ses services publics 5. Conclusion du louage de choses (max. 12 ans) 6. Acceptation des indemnités de sinistre afférentes aux contrats d'assurance 7. Acceptation des dons et legs 8. Fixation du montant des offres du SIAAP à notifier aux expropriés 9. Représentation du SIAAP en justice 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Emprunts destinés au financement des investissements prévus 2. Lignes de trésorerie 3. Dérogation à l'obligation de dépôt des fonds auprès de l'Etat 4. Affectation des propriétés de la collectivité utilisées par ses services publics 5. Conclusion du louage de choses (max. 12 ans) 6. Acceptation des indemnités de sinistre afférentes aux contrats d'assurance 7. Acceptation des dons et legs 8. Fixation du montant des offres du SIAAP à notifier aux expropriés 9. Représentation du SIAAP en justice 	<p>Mêmes délégations que 2011/2014 jusqu'au point 7 puis :</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. Tarifs des droits de voirie, de dépôt temporaire sur les voies et autres lieux publics et des droits prévus au profit de la collectivité qui n'ont pas un caractère fiscal 9. Création des régies comptables 10. Aliénation de gré à gré de biens immobiliers (max. 4 600€) 11. Autorisation du renouvellement de l'adhésion aux associations dont le SIAAP est membre 12. Demande de subventions pour des opérations approuvées par le conseil d'administration ou ayant donné lieu à l'attribution de subventions par l'instance compétente d'un marché public pour en assurer la réalisation 13. Représentation du SIAAP en justice
Délégations sur le fondement de l'article L.3221-11 du CGCT (Marchés publics)		<ol style="list-style-type: none"> 1. MAPA : préparation, passation, exécution, règlement et avenants (augmentation inférieure ou égale à 5% max.) 2. Avenants de marchés publics relatifs aux changements d'indices de révisions ou d'actualisation de prix 	<ol style="list-style-type: none"> 1. MAPA : préparation, passation, exécution, règlement des marchés et accords-cadres issus d'une procédure adaptée 2. Avenants sans impact financier et avenants relatifs à l'ajout ou la suppression d'un ou plusieurs prix dans la limite d'une augmentation inférieure à 5% 3. Avenants relatifs à des MAPA 4. Signature des MAPA

Source : CRC, à partir des délibérations du conseil d'administration du SIAAP

La présidence du syndicat est traditionnellement stable, les présidents successifs exerçant plusieurs mandats. Trois ordonnateurs se sont succédé en 30 ans, dont 2 pendant la période sous contrôle : un élu de Paris de 1984 à mai 2001, puis un élu du Val-de-Marne et vice-président du conseil général jusqu'en novembre 2015, enfin, depuis cette date un élu de Seine-Saint-Denis.

3.2.3 Des commissions consultatives dont le fonctionnement est difficilement évaluable

En plus de la commission d'appel d'offres, le conseil d'administration du SIAAP a créé cinq commissions thématiques facultatives : la commission des finances, la commission de la communication, la commission de la coopération décentralisée, la commission Agenda 21 et du développement durable et, en 2014 à la suite de la création de la métropole du Grand Paris, la commission relative au devenir de l'assainissement dans le Grand Paris. Un comité stratégique est venu compléter ce dispositif en novembre 2015.

Le fonctionnement des commissions est difficile à évaluer, notamment s'agissant de la commission communication, de la commission Agenda 21 et développement durable, de la commission relative au devenir de l'assainissement dans le Grand Paris, et enfin du comité stratégique. Les documents produits par le SIAAP n'ont pas permis de constater que ces commissions s'étaient effectivement réunies durant la période sous examen ni d'évaluer leurs travaux.

La commission de la coopération décentralisée et des relations internationales suit l'état d'avancement du programme de coopération décentralisée du syndicat, mis en place dans le cadre de la loi n° 2005-95 du 9 février 2005 relative à la coopération internationale des collectivités territoriales et des agences de l'eau dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, et propose d'autres axes de coopération, dans la limite des crédits votés au budget du SIAAP. Le syndicat consacre moins de 2 M€ à ses actions de coopération décentralisée, respectant le plafond légal (1 % des recettes du budget).

Réunissant jusqu'à 18 administrateurs entre 2011 et 2014, cette commission semble bénéficier d'un attrait particulier. Cependant, il n'existe aucune procédure ni règle écrite régissant son fonctionnement. Elle ne se réunit qu'à la demande des élus, il n'y a pas de réunion régulière. Il n'a pas été possible d'appréhender l'effectivité et la teneur des travaux de cette commission, ni d'établir le lien entre ces derniers et les nombreux projets et conventions de coopération présentés et validés en conseil d'administration (le SIAAP intervient dans 20 pays avec 27 coopérations), puis dans certains cas au bureau à partir de novembre 2015. Les dossiers sont traités par la direction de la communication et des relations internationales (DCRI), le président de la commission et le cabinet du président du SIAAP.

La commission des finances concourt à la préparation budgétaire. Elle se prononce sur les décisions budgétaires de l'exécutif avant leur soumission au conseil d'administration et elle émet des propositions d'arbitrage. Elle s'est étoffée durant la période sous examen, passant de 6 à 10 membres.

Ni les délibérations relatives à la composition de la commission, ni le règlement intérieur du conseil d'administration ne prévoient de périodicité de réunion pour cette commission, dont le travail est organisé et planifié par son président. Il apparaît cependant que cette commission se réunit au moins une fois par an, au mois d'octobre, en amont du débat d'orientation budgétaire tenu en novembre par le conseil d'administration avant, conformément aux dispositions de l'article L. 3312-1 du CGCT, l'examen du budget du syndicat, adopté au mois de décembre.

Si les documents transmis par le SIAAP⁹ n'ont pas permis d'appréhender l'effectivité des réunions et de la production de cette commission, en revanche les procès-verbaux des séances du conseil d'administration laissent apparaître que les travaux de la commission alimentent toutes les discussions budgétaires. C'est en effet son président qui présente la communication relative au débat d'orientation budgétaire, le projet de budget primitif ainsi que les projets de décisions modificatives en cours d'exercice.

Selon le SIAAP, le rôle de cette commission des finances est de trouver un consensus avant le conseil d'administration.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le SIAAP indique notamment que « ces commissions visent à préparer les débats du conseil d'administration et à faire participer les membres du conseil d'administration aux orientations dans les différents champs d'activité des commissions. Elles ne rendent pas obligatoire la présence des élus. L'apport des commissions est signalé lors de différents conseils d'administrations à l'occasion des échanges relatifs aux votes des diverses délibérations du conseil ou du bureau ».

⁹ Présentations des perspectives budgétaires réalisées par les services (direction de l'administration et des moyens, service de la stratégie financière) pour les réunions de la commission des finances tenues au mois d'octobre.

3.2.4 L'absence de règles formalisées de désignation des administrateurs a conduit en 2015 à une crise institutionnelle de longue durée

3.2.4.1 L'installation tardive du nouveau conseil d'administration

Les élections cantonales des 22 et 29 mars 2015 ont donné lieu au renouvellement général des assemblées départementales et partant au renouvellement de 21 des 33 sièges du conseil d'administration du SIAAP.

Le conseil départemental de Seine-Saint-Denis a désigné ses représentants le 9 avril¹⁰, celui du Val-de-Marne le 16 avril¹¹. Le Conseil de Paris ayant été renouvelé en 2014, ses 12 représentants désignés en mai 2014¹² étaient reconduits de droit au conseil d'administration devant être installé au printemps de 2015.

Cependant, cette installation n'eut lieu que le 4 novembre 2015, après une période de vacance de la gouvernance de sept mois. Cette installation tardive résulte d'un différend entre les présidents des conseils départementaux de la petite couronne quant aux règles de désignation des représentants départementaux. Le conseil départemental des Hauts-de-Seine ne désigna en effet ses représentants que le 16 octobre 2015¹³.

Aux termes de l'article L. 3121-23 du CGCT, les conseils départementaux procèdent à la désignation de leurs membres ou de leurs délégués pour siéger au sein d'organismes extérieurs « *dans les cas et conditions prévus par les dispositions régissant ces organismes* ». C'est ensuite le président du conseil départemental qui procède formellement à cette désignation (article L. 3221-7 du CGCT). L'article R. 5421-1 du CGCT précise par ailleurs que les statuts d'une institution interdépartementale doivent notamment fixer les règles de renouvellement des membres du conseil d'administration.

Les statuts du SIAAP apparaissent lacunaires sur ce point. L'article 5, relatif à la composition du conseil d'administration, se limite à fixer le nombre de représentants de chaque département membre et à prévoir leur remplacement en cas de vacance, mais ne précise rien quant aux modalités de désignation de ces représentants (choix des personnes, délai pour choisir) ni quant aux modalités pour installer le nouveau conseil d'administration (délai, mesures transitoires entre deux conseils, dispositif par défaut, etc.).

Il ressort cependant des procès-verbaux des séances du conseil départemental des Hauts-de-Seine du 17 avril et du 16 octobre 2015¹⁴, ainsi que du procès-verbal de la séance d'installation du conseil d'administration du 4 novembre 2015¹⁵, qu'une pratique coutumière partagée par tous les départements membres du SIAAP consistait jusqu'alors à procéder à une désignation permettant la représentation de tous les courants politiques proportionnellement à leur poids au sein des assemblées départementales. Le président du conseil d'administration étant élu par les administrateurs à la majorité absolue, la présidence du SIAAP revenait alors au courant majoritaire. Cet usage n'est cependant pas transcrit, d'une quelconque manière, dans les statuts du SIAAP ou dans le règlement intérieur du conseil d'administration.

Opposé aux choix des départements de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, le département des Hauts-de-Seine a sursis à la désignation de ses représentants. Aucun consensus n'ayant été trouvé au terme de sept mois d'échanges, le département des Hauts-de-Seine n'a désigné ses représentants qu'en octobre 2015 en se fondant sur le seul courant majoritaire de son assemblée départementale.

¹⁰ Délibération n° 2015-IV-19 du 9 avril 2015.

¹¹ Délibération n° 2015-3-1.1.1 du 16 avril 2015.

¹² Délibération n° 2014 R. 34G des 19 et 20 mai 2014.

¹³ Délibération du 16 octobre 2015.

¹⁴ Extrait du procès-verbal de la séance du 17 avril 2015 et extrait du procès-verbal de la séance du 16 octobre 2015.

¹⁵ Procès-verbal de la séance d'installation du conseil d'administration du 4 novembre 2015, page 9.

3.2.4.2 La nécessité d'expédier les affaires courantes a conduit à prendre des risques de nature juridique

Le président du conseil d'administration sortant a alerté le représentant de l'État de la situation de blocage institutionnel à deux reprises, en mai et en juin 2015. Il a également décidé et validé certains actes devant permettre d'expédier les affaires courantes et d'assurer la continuité de l'activité du SIAAP.

En matière de marchés, la chambre estime que la qualification d'affaires courantes est cohérente, ayant observé qu'il s'agissait essentiellement de dépenses de fonctionnement relatives au bon fonctionnement courant des usines en respect des impératifs de continuité du service public de l'assainissement (produits chimiques, traitement des déchets, maintenance des équipements, etc.) et compte tenu du montant global faible (0,7 M€). Le dispositif juridique retenu est cependant celui des marchés à procédure adaptée de l'article 28-II du code des marchés publics relatif aux situations impérieuses ou d'urgence (marchés passés sans publicité préalable ni mise en concurrence). Les marchés d'investissement ont marqué le pas pendant cette période (aucune attribution ni signature selon les pièces communiquées à la chambre).

En revanche, en matière de financement du SIAAP, la chambre s'interroge sur deux décisions de l'ordonnateur au regard de la compétence de ce dernier ainsi que des caractéristiques des opérations et de leur montant.

En premier lieu, une tranche de 40 millions d'euros fut souscrite dans le cadre du contrat de financement passé avec la Banque européenne d'investissement (BEI) pour permettre la continuité du financement du chantier de refonte de l'usine d'épuration de Seine-Aval¹⁶. Ce contrat datant du 12 juin 2013, le versement de cette tranche s'inscrivait dans la continuité de son exécution, la mise à disposition du capital devant s'effectuer par tranches, selon les termes dudit contrat. En second lieu, l'ordonnateur a contracté auprès de la Caisse d'Épargne d'Île-de-France une ligne de trésorerie de 21 millions d'euros par décision du 26 juin 2015¹⁷.

Le conseil d'administration sortant ne s'est pas réuni après sa séance du 11 février 2015. Le président sortant a pris seul les deux décisions relatives à la levée de fonds, sur le fondement des délégations d'attributions du 4 juin 2014¹⁸ qui n'étaient plus valables car échues depuis le 9 mars 2015. La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a en effet complété l'article L. 3211-2 du CGCT relatif aux délégations du conseil départemental à son président par un dernier alinéa précisant que « *les délégations consenties [par le conseil départemental à son président] prennent fin dès l'ouverture de la campagne électorale pour le renouvellement du conseil départemental* »¹⁹.

Par ailleurs, les marchés évoqués précédemment furent signés par des agents du SIAAP ayant reçu délégation de l'ordonnateur sortant à cet effet (par exemple, le directeur général du SIAAP). Compte tenu de ce qui précède, les sous-délégations de l'ordonnateur sortant aux agents n'étaient plus valides depuis le 9 mars 2015, créant un risque d'incompétence des signataires et donc un risque sur la validité des marchés.

¹⁶ Décision n° 2015-604 du président du 21 mai 2015.

¹⁷ Décision n° 2015-709 du président du 26 juin 2015.

¹⁸ Délibérations n° 2014-083 et n° 2014-085 du 4 juin 2014.

¹⁹ Dispositions applicables au SIAAP.

3.2.4.3 Le processus budgétaire a été perturbé sans toutefois compromettre le fonctionnement du syndicat

En l'absence de conseil d'administration en fonction, le calendrier budgétaire n'a pas été respecté. Le compte administratif de l'année 2014 n'a pu être adopté avant le 30 juin 2015 et transmis au préfet avant le 15 juillet 2015, conformément aux dispositions légales. Il a également fallu surseoir à l'adoption du budget supplémentaire pour l'année 2015, traditionnellement présenté en juin.

Ce n'est que lors de sa séance du 20 novembre 2015 que le nouveau conseil d'administration installé 15 jours plus tôt a délibéré sur ces sujets, transmettant les délibérations correspondantes au préfet de la région Île-de-France le 24 novembre 2015. Cette situation a donné lieu à une saisine de la chambre régionale des comptes Île-de-France qui a rendu un avis le 7 janvier 2016²⁰.

3.2.4.4 Une situation rendue possible par un encadrement législatif et réglementaire insuffisamment contraignant

Aucune disposition légale ou réglementaire ne prévoit d'obligation de fixer un délai pour la désignation des représentants départementaux au conseil d'administration d'une institution interdépartementale, ni dans la partie du CGCT fixant le cadre juridique des institutions interdépartementales ni dans celle traitant de la désignation des représentants des départements dans des organismes extérieurs.

Il n'existe pas non plus de disposition fixant une procédure de désignation automatique en cas d'absence de désignation dans le délai imparti, comme il en existe pour les établissements publics de coopération intercommunale²¹.

Bien que les dispositions encadrant les institutions interdépartementales prévoient que les statuts de ces organismes fixent les règles de renouvellement des membres du conseil d'administration (3^o de l'article R. 5421-1 du CGCT²²), les statuts du SIAAP ne comportent aucune disposition précisant les modalités de renouvellement des membres du conseil d'administration.

Aucune évolution des statuts n'a été entreprise pour en combler les lacunes.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le SIAAP indique notamment *« qu'un travail de réflexion sera amorcé d'ici la fin de la mandature. Il devra s'inscrire dans un cadre plus général des discussions et décisions attendues du législateur concernant la nouvelle étape de la réorganisation territoriale sur le territoire de la Métropole du Grand Paris. Depuis le début de la nouvelle mandature de 2015, et au regard de la diversité des débats institutionnels en cours, il était rendu difficile une mise à plat des statuts (...) »*.

²⁰ Avis de contrôle budgétaire de la chambre régionale des comptes Île-de-France n° A-04 du 7 janvier 2016.

²¹ Article L. 5211-8 du CGCT : « [...] Après le renouvellement général des conseils municipaux, l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale se réunit au plus tard le vendredi de la quatrième semaine qui suit l'élection des maires. [...] À défaut pour une commune d'avoir désigné ses délégués, cette commune est représentée au sein de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale par le maire si elle ne compte qu'un délégué, par le maire et le premier adjoint dans le cas contraire. L'organe délibérant est alors réputé complet. [...] »

²² Article R. 5421-1 du CGCT : « Les délibérations par lesquelles les conseils départementaux créent une institution interdépartementale fixent : [...] 3° La composition du conseil d'administration, la durée du mandat de ses membres et les règles de leur renouvellement. [...] »

3.3 Une gouvernance du SIAAP à réexaminer dans le cadre de la réforme territoriale

3.3.1 Une participation des EPCI et groupements de grande couronne à la gouvernance du SIAAP est souhaitable

3.3.1.1 Un quart des usagers du SIAAP n'est pas représenté au sein de son conseil d'administration

La zone de traitement des eaux usées du SIAAP s'étend au-delà de son périmètre statutaire, les eaux usées de 187 communes situées dans les départements de la grande couronne (Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Val-d'Oise) étant traitées dans le cadre de conventions parfois antérieures à la création du syndicat.

À sa création en 1970, le SIAAP a été doté du patrimoine, des droits et des obligations de l'ancien département de la Seine relatifs à l'assainissement de l'agglomération parisienne. Le syndicat s'est substitué à la collectivité dissoute dans les accords conclus avec les communes ou syndicats intercommunaux de l'ancienne Seine-et-Oise et de la Seine-et-Marne qui ne se situaient pas dans les nouveaux départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. La majorité de ces communes étaient regroupées au sein de syndicats intercommunaux d'assainissement compétents pour la collecte et le transport des eaux usées vers les ouvrages départementaux ou interdépartementaux.

La loi sur l'eau et les milieux aquatiques évoquée précédemment a conféré en 2006 une base légale à cette faculté donnée au SIAAP de conventionner au-delà de son périmètre statutaire (article L. 3451-2 du CGCT), dérogoire au principe de spécialité territoriale des établissements publics.

Les collectivités ou groupements de collectivités conventionnés avec le SIAAP ne sont pas représentés au conseil d'administration du syndicat.

Actuellement, le SIAAP assure l'épuration des eaux usées de 2,3 millions d'usagers situés hors de sa zone statutaire, représentant environ 26 % de ses usagers, qui ne bénéficient d'aucune représentation au sein des organes de décision du syndicat.

Tableau n° 4 : Population raccordée au réseau du SIAAP

	Moyenne 2010-2015	
	Nombre d'habitants	% population desservie
Zone statutaire (75-92-93-94)	6 584 258	74%
Zone conventionnée (77-78-91-95)	2 272 919	26%
Total	8 857 176	100%

Source : CRC à partir des rapports annuels du SIAAP 2010 à 2015, volet « Indicateurs ».

La seule instance de communication associant les élus des collectivités ou groupements de collectivités concernés est la « *conférence d'information annuelle de l'assainissement de l'agglomération parisienne* », prévue à l'article 9 des statuts du SIAAP actuellement en vigueur²³. Cette instance, à objet informatif, n'est pas prévue par les dispositions légales encadrant le SIAAP. Lors de cette conférence sont présentés les orientations budgétaires annuelles du syndicat, dont l'évolution de la redevance, les rapports annuels sur le coût et la qualité du service, un bilan d'activité global des usines d'épuration et du réseau.

²³ Cette conférence a été créée par les statuts adoptés en 2000.

Bien que les statuts du SIAAP ne prévoient qu'une faculté de réunion de cette conférence et non une obligation, celle-ci semble avoir vocation à être tenue chaque année. Pour la période sous examen, cette conférence a été tenue de 2010 à 2013 inclus. La chambre n'a pas pu identifier les motifs pour lesquels cette assemblée n'a pas été convoquée depuis.

La question de la représentation des collectivités du secteur conventionné, soulignée dans un précédent rapport de la chambre, reste donc d'actualité.

3.3.1.2 Un ensemble conventionnel complexe et peu lisible

La grande majorité des conventions liant le SIAAP aux collectivités et groupements de collectivités de la grande couronne est ancienne, datant de la fin des années 1970 et du début des années 1980. Elles ont fait l'objet de plusieurs avenants. La nature des cocontractants et les périmètres géographiques des syndicats intercommunaux d'assainissement (SIA) regroupant les communes concernées ont évolué pour beaucoup d'entre eux, ne permettant pas d'avoir à l'heure actuelle une vision claire et intelligible de cet ensemble conventionnel dont la complexité est allée croissant.

À titre d'illustration, les relations du SIAAP avec les communes situées dans le département de l'Essonne sont basées sur une convention du 3 juillet 1980 passée entre le préfet de la région Île-de-France et le préfet de l'Essonne, compétents avant les lois de décentralisation pour conventionner au nom des collectivités territoriales et leurs groupements. Des avenants ont par la suite été signés par le président du SIAAP et le président du conseil général, faisant évoluer les dispositions d'ordre financier. Le dernier avenant de 1994 met en place la redevance interdépartementale instituée par le SIAAP (avec pour corollaire le désengagement financier du département) et prévoit des conventions (passées entre 1994 et 1996) avec chaque SIA pour la mise en place des nouveaux circuits financiers. Les périmètres des SIA ont continué à évoluer par la suite. Les relations conventionnelles avec les communes des Yvelines et du Val-d'Oise ont évolué selon des schémas similaires. S'agissant de la Seine-et-Marne, les conventions les plus anciennes ont été passées avec des communes ou des SIA, sans intervention du département.

Le suivi de ces nombreuses conventions est réalisé à partir d'un tableur Excel, dont le manque de clarté est de nature à remettre en question la qualité du contrôle interne sur ces contrats.

3.3.1.3 La réorganisation de la compétence assainissement en grande couronne a pour effet de diminuer le nombre des acteurs compétents

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) a profondément remanié les compétences des différents échelons de collectivités territoriales en grande couronne mais n'a pas modifié les bases légales fondant l'existence, la compétence et le périmètre de compétence du SIAAP.

L'établissement reste donc régi par les articles L. 3451-1, L. 3451-2 et L. 3451-3 du CGCT. En l'état, l'organisation de l'assainissement francilien est dérogatoire du droit commun dans la mesure où les départements de petite couronne assurent (avec le SIAAP, dont ils sont membres constitutifs) l'assainissement collectif des eaux usées en lieu et place du bloc communal, et dans la mesure où le SIAAP est autorisé à déroger à son principe de spécialité territoriale et à assainir les eaux usées des communes de grande couronne qui conventionnent avec lui. La gestion des eaux pluviales obéit aux mêmes règles.

Cependant, le transfert obligatoire de la compétence d'assainissement du niveau communal au niveau intercommunal prévu par la loi NOTRe entre 2018 et 2020 induit pour le SIAAP un changement à court terme de certains de ses interlocuteurs et cocontractants.

Les articles 64 et 66 de la loi, codifiés aux articles L. 5214-16 et L. 5216-5 du CGCT, rendent obligatoire le transfert de la compétence « *eau et assainissement* » aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération, cette compétence figurant déjà au nombre des compétences obligatoires pour les communautés urbaines. Ce transfert devra être effectif au 1^{er} janvier 2020²⁴. À compter de cette date, la compétence « assainissement », qui devient insécable²⁵, relèvera uniquement des intercommunalités à fiscalité propre. D'ores et déjà, depuis le 1^{er} janvier 2016, la communauté urbaine Grand Paris Seine & Oise (GPSO) et les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris sont compétents en matière d'assainissement.

L'article 67 de la loi prévoit toutefois des mécanismes spécifiques de transfert de cette compétence tenant compte de l'importance des structures syndicales existantes. Deux cas de figure sont prévus :

- Lorsque les syndicats comprennent des communes appartenant à un ou deux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dont l'un (ou les deux) se voit attribuer la compétence « *assainissement* », le transfert de cette compétence à l'EPCI emporter automatiquement retrait du syndicat des communes membres de l'EPCI pour cette compétence.
- Lorsque les syndicats comprennent dans leur périmètre des communes appartenant à au moins trois EPCI et qu'un de ces EPCI se voit attribuer la compétence « assainissement », alors cet EPCI se substitue à ses communes membres au sein des syndicats préexistants. Toutefois, les EPCI substitués à leurs communes membres au sein du syndicat peuvent être autorisés par le préfet, après avis de la commission départementale de coopération intercommunale, à se retirer du syndicat au 1^{er} janvier qui suit la date du transfert de compétence²⁶.

En conséquence, les plus gros syndicats intercommunaux d'assainissement ne se verront pas automatiquement retirer la compétence qui leur avait été transférée par leurs communes membres dans le passé.

Le principal effet de ces dispositions pour le SIAAP sera donc la substitution de certains de ses cocontractants en grande couronne dans le cadre du transfert de compétence entre communes et EPCI à fiscalité propre et la diminution du nombre d'acteurs compétents en matière d'assainissement.

Cette évolution, permet d'envisager d'ouvrir la gouvernance du SIAAP aux EPCI et groupements de grande couronne compétents en matière d'assainissements. Elle implique la transformation du statut du SIAAP d'établissement public de coopération interdépartementale en un syndicat mixte, cette évolution nécessitant une modification législative.

Cette évolution permettrait plus de démocratie dans la détermination de la redevance d'épuration pour laquelle les élus représentant 2,3 millions d'usagers ne sont actuellement pas consultés.

²⁴ Une phase transitoire est prévue entre 2018 et 2020 par l'article 68 de la loi NOTRe. Par ailleurs, l'article 67 de la loi prévoit des dispositions organisant les conséquences du transfert de compétence « eau » et « assainissement » aux EPCI sur les structures syndicales existantes.

²⁵ Les communautés de communes peuvent, jusqu'à l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions, exercer tout ou partie de la compétence « assainissement », qui figure parmi les compétences optionnelles de ces intercommunalités.

²⁶ Cf. Note d'information du 13 juillet 2016 relative aux incidences de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République sur l'exercice des compétences « eau » et « assainissement » par les établissements publics de coopération intercommunale ; NOR : ARCB1619996N.

3.3.2 Une organisation de la compétence assainissement dans le cadre de la Métropole du Grand Paris à réexaminer

La loi NOTRé a créé 12 établissements publics territoriaux (EPT) au sein du territoire de la métropole du Grand Paris qui sont notamment compétents en matière d'assainissement et d'eau en lieu et place de leurs communes membres²⁷.

Au 1^{er} janvier 2018 au plus tard²⁸, sur le ressort de son territoire institutionnel, les interlocuteurs du SIAAP pour la collecte et le transport ne seront donc plus les communes, EPCI à fiscalité propre ou syndicats intercommunaux, mais uniquement les EPT, hors les cas où la compétence est exercée par le département comme le prévoit l'article L. 3451-1 du CGCT.

La loi NOTRé prévoit un mécanisme de substitution automatique en cas de transfert de compétence. Le XII de l'article 133 dispose ainsi que :

« Sauf dispositions contraires, pour tout transfert de compétence ou délégation de compétence prévu par le code général des collectivités territoriales, la collectivité territoriale ou l'établissement public est substitué de plein droit à l'État, à la collectivité ou à l'établissement public dans l'ensemble de ses droits et obligations, dans toutes ses délibérations et tous ses actes.

Les contrats sont alors exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. Dans le cadre d'une délégation ou d'un transfert de compétence, la substitution de la personne morale n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant.

La collectivité ou l'établissement public qui transfère ou délègue la compétence informe les cocontractants de cette substitution. »

Le SIAAP a indiqué prévoir de mettre en œuvre de nouvelles conventions à compter de 2020, profitant de ces modifications institutionnelles pour actualiser les actes existants, en les uniformisant, et en faisant clairement référence à la base légale créée par la loi dite LEMA en 2006 (articles L. 3451-1 et suivants du CGCT), postérieure à la majorité des conventions.

Des conventions seront également passées avec l'EPT Boucle Nord de Seine et l'EPT Grand-Orly Seine Bièvre, qui comportent sur leur territoire quelques communes situées hors des départements constitutifs du SIAAP. C'est notamment le cas de la commune d'Argenteuil, située dans le Val-d'Oise, mais désormais intégrée à l'EPT Boucle Nord de Seine, et de plusieurs communes de l'Essonne²⁹, intégrées à l'EPT Grand-Orly Seine Bièvre. Dans cette perspective, le SIAAP a mis en place en 2016 un suivi des modifications du paysage institutionnel.

La création du Grand Paris et de ses établissements publics territoriaux ne s'est pas accompagnée d'un réexamen de la compétence des départements et du SIAAP.

Or, sur le modèle des EPCI de grande couronne, cette compétence pourrait être exercée par la métropole du Grand Paris, cette évolution nécessitant également une modification législative.

À plus long terme, par parallélisme avec la situation des EPCI de grande couronne, la question de l'exercice de l'intégralité de la compétence assainissement par la métropole elle-même plutôt que par les départements et les EPT se pose.

²⁷ Les dispositions relatives à la création, aux compétences et au fonctionnement des EPT sont codifiées aux articles L. 5219-2 et suivants du CGCT.

²⁸ L'article L. 5219-5 du CGCT prévoit des dispositions transitoires pour organiser le transfert de cette compétence aux EPT : lorsque cette compétence était exercée, pour le compte des communes ou des EPCI à fiscalité propre, par des syndicats à la date du 31 décembre 2015, l'EPT se substitue jusqu'au 31 décembre 2017 pour cette compétence aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au sein des syndicats concernés. À l'issue de cette période, l'établissement public territorial est retiré de plein droit des syndicats concernés.

²⁹ Viry-Châtillon, Athis-Mons, Juvisy-sur-Orge, Morangis, Savigny-sur-Orge, et Paray-Vieille-Poste.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le SIAAP rappelle notamment la singularité de son statut : « *le SIAAP est une institution de coopération interdépartementale avec un statut singulier du fait de sa consécration par le législateur de l'article 63 de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA). Ses statuts découlent des modalités d'organisation de la compétence assainissement dont dépendent ses modalités de gouvernance. C'est une singularité en Ile de France, par une entente interdépartementale à statut législatif. L'histoire du SIAAP est issue du Schéma Directeur d'Assainissement de 1929, décidé par le Conseil Général de la Seine, qui se résume par la création d'un système de transport des eaux usées vers une station d'épuration unique située à l'époque sur la plaine d'Achères (...)* ».

Dans leurs réponses respectives aux observations provisoires de la chambre, la Ville de Paris et les conseils départementaux des Hauts-de-Seine et du Val-de-Marne indiquent ne pas souhaiter d'évolution de la gouvernance du SIAAP.

La Ville de Paris fait notamment valoir que « *le mécanisme de contractualisation avec des collectivités, disposant d'une légitimité démocratique, est de nature à assurer une forme de représentation et de prise en compte des usagers [de grande couronne]. De nombreux outils ou processus, réglementaires ou non, existent pour garantir la cohérence des politiques publiques rendant les opérateurs dans ce domaine solidaires les uns des autres (...). La position de la chambre laissant à penser que la représentation des usagers au sein des instances du SIAAP serait garante d'une meilleure « démocratie dans la détermination de la redevance d'épuration » est donc particulièrement réductrice, cette redevance étant un outil financier particulier parmi bien d'autres, pour répondre à une stratégie d'ensemble qui se construit de manière partagée (...)* ».

Pour sa part, le département des Hauts-de-Seine indique « *que (...) la compétence [assainissement] ignore les frontières étroites de la petite couronne (...) et que « l'assainissement est donc bien à appréhender à l'échelle d'une métropole qui ne peut être que régionale. Cette vision régionale doit s'appuyer sur les institutions préexistantes et reconnues pour leurs compétences, les départements et de nombreux syndicats de rivières de deuxième couronne, afin d'établir les fondements d'une réelle gouvernance de l'eau (...)* ».

Enfin, le département du Val-de-Marne estime « *(...) que le périmètre fonctionnel du SIAAP n'est pas le périmètre des départements de petite couronne, ni celui de la Métropole, ni celui de la Région Île de France car il intègre une autre notion que le périmètre administratif qui est le périmètre de bassins versants hydrauliques plus ou moins naturels (non naturels parfois car la technique a permis d'aller chercher des eaux pour les ramener vers une station d'épuration du SIAAP afin d'optimiser les investissements publics)* ».

En revanche, ces deux derniers départements n'excluent pas de reprendre la compétence de collecte des eaux usées en lieu et place des établissements publics territoriaux.

Pour leur part, dans leurs réponses respectives aux observations provisoires de la chambre, la communauté d'agglomération de Saint-Quentin en Yvelines et la communauté de Paris Saclay indiquent ne pas être opposées à une représentation des usagers de grande couronne aux instances de gouvernance du SIAAP.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le préfet de la région Île-de-France indique « *partager [le] constat [de la chambre] et sa proposition de faire évoluer le SIAAP vers un syndicat mixte qui intégrerait l'ensemble des collectivités compétentes en matière d'eaux usées et dont les eaux usées sont épurées par les stations d'épuration aujourd'hui gérées par le SIAAP* ». Il lui apparaît également « *pertinent* » que « *la compétence d'épuration des eaux usées soit définie comme une activité d'intérêt métropolitain et [soit] confiée à la métropole du Grand Paris. [Cette] logique devrait être étendue à l'ensemble des missions effectuées par les départements en matière d'assainissement (reprise des réseaux départements de transport et des ouvrage associés)* ». Enfin, le préfet de région indique, « *qu'en ce qui concerne les missions d'assainissement exercées par les établissements publics territoriaux (EPT), leur devenir devra être examiné dans le cadre de l'évolution générale de leurs compétences. Si les EPT demeuraient l'échelon opérationnel de proximité du Grand Paris, l'organisation de la collecte et du transport de proximité par les EPT d'une part, le cas échéant, par délégation de l'échelon métropolitain et du transport en gros et de l'épuration par l'échelon métropolitain, d'autre part, serait un schéma cohérent.* »

Au terme de ses travaux, la chambre estime que le positionnement du SIAAP doit être réexaminé et son statut évoluer.

3.4 Des indemnités versées aux élus du conseil d'administration sans base légale

3.4.1 Un cadre juridique clair et strict

Les conditions d'octroi et les modalités de calcul des indemnités de fonction perçues par les élus locaux sont régies, pour chaque catégorie de collectivité territoriale et les établissements de coopération intercommunale, par différents articles du CGCT.

S'agissant des conseillers départementaux titulaires d'autres mandats électoraux ou siégeant ès-qualité au conseil d'administration d'un établissement public local ou d'une société d'économie mixte locale, l'article L. 3123-18 du CGCT fixe les règles de cumul des indemnités perçues pour l'ensemble de ces fonctions.

En outre, l'article L. 5421-1 du CGCT applicable au SIAAP dispose que « *les institutions ou organismes interdépartementaux [...] sont administrés conformément aux règles édictées pour la gestion départementale.* ».

Toutefois, aucun texte ne prévoit l'attribution d'indemnités de fonction pour les membres du conseil d'administration d'une institution interdépartementale. Les indemnités de fonction des élus relevant d'un domaine où la loi énumère et encadre strictement ce qui est autorisé, il ne peut s'agir d'une lacune permettant à une institution interdépartementale une liberté d'appréciation et d'action en substitution au pouvoir du législateur.

Rappelant cette absence de base légale, le Conseil d'État, dans son arrêt du 4 avril 1997 préfet d'Ille-et-Vilaine n° 153042 161398, a précisé en effet que « *les prescriptions du troisième alinéa de l'article 91 de la loi du 10 août 1871 aux termes duquel les institutions ou organismes interdépartementaux* » sont administrés conformément aux règles édictées pour la gestion départementale, *n'ont pas pour objet de rendre applicables aux membres d'une institution interdépartementale les dispositions de l'article 14 de cette même loi relatives aux indemnités que peuvent recevoir les membres du conseil général* ». Le Conseil d'État conclut que la délibération du conseil d'administration d'une institution interdépartementale fixant des indemnités de fonction au profit de ses membres est entachée d'illégalité.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le SIAAP note que « *le Conseil d'État adopte (...) une approche stricte, et censure toute rémunération ou indemnité accordée sans qu'une disposition législative ou réglementaire ne soit intervenue préalablement en ce sens* », mais il fait valoir « *des arguments, destinés à démontrer le flou juridique et sa bonne foi dans l'attribution d'indemnités* ».

Sur le caractère irrégulier des indemnités versées aux élus, l'organisme indique que :

- *« la jurisprudence du Conseil d'État du 4 avril 1997 sur laquelle s'appuie la chambre n'est pas applicable au cas d'espèce. Car le Conseil d'État a circonscrit sa décision à une certaine « nature » d'indemnité. Dans cette affaire, le conseil d'administration de l'Institution du Canal d'Ille-et-Rance Manche-Océan Nord avait fixé, par délibérations de son conseil d'administration en date du 5 mai et 15 octobre 1992, puis du 21 octobre 1993, le montant d'une « indemnité journalière attribuée à ses membres en fonction de leur présence aux réunions ou manifestations auxquelles ils sont conviés ». Il s'agissait d'attribuer une indemnité non forfaitaire, pour des missions effectuées justifiées, qui se distinguent des indemnités de fonction, par nature forfaitaire. Il ne s'agissait donc pas de la même nature d'indemnités que celles votées par le Conseil d'administration du SIAAP. De ce seul fait, il ne semble pas fondé de justifier la position de la Chambre sur la seule décision du Conseil d'État (...).*
- *la décision du Conseil d'État est d'autant plus inapplicable qu'elle a été rendue sous les visas de la loi du 10 août 1871, modifiée par la loi du 9 janvier 1930 et par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (...). Au cas d'espèce, le SIAAP est un établissement public local (article L. 5421-1 du CGCT) et pourrait rentrer, de ce fait, dans le cadre de l'article L. 3123-18 du CGCT. Il pourrait donc être envisagé de justifier le versement d'indemnités aux élus administrateurs sur le fondement de cet article. En conséquence, d'une part, la décision du Conseil d'État ne tient pas compte de la loi n° 92-108 du 3 février 1992, et le conseil d'administration du SIAAP était fondé à attribuer une indemnité de fonction à ses membres. D'autre part, de manière générale, un texte habilite expressément un conseil d'administration d'un établissement public local à allouer des indemnités de fonction à ses membres. Tel est le cas par exemple des centres de gestion de la fonction publique territoriale (décret 85-643 du 25 juin 1985), des régies municipales (article R. 2221-10 du CGCT : les fonctions sont en principe gratuites), des offices publics de l'habitat (R. 421-10 du Code de construction et de l'habitat : les fonctions sont en principe gratuites). Or, aucun texte réglementaire ne prévoit expressément en l'espèce que les établissements publics de coopération interdépartementale peuvent octroyer à leurs membres élus du conseil d'administration une indemnité de fonction.*
- *la nécessité d'un texte prévoyant le principe de versement d'indemnités aux élus n'est justifiée qu'en contrepartie de l'existence d'un principe instaurant la gratuité des fonctions. Tel est le cas des fonctions municipales, qui sont gratuites sauf en cas de dérogation prévue par les textes (article L. 2123-17 du CGCT). C'est sur la base de ce principe, que le Conseil d'État a considéré que le versement d'une indemnité de fonction ne pouvait être octroyé qu'en présence d'une disposition législative expresse : « Considérant qu'eu égard au principe de gratuité des fonctions énoncé à l'article L. 2123-17 précité, le versement d'une somme à un élu municipal en raison de ses fonctions ne peut être opéré que sur le fondement d'une disposition législative expresse » (CE, 21 juillet 2006, Commune de Boulogne-sur-Mer, n° 279504). Dans le cas présent, force est de constater qu'aucun principe de gratuité n'a été précisé par le législateur concernant le mandat de conseiller départemental élu au sein d'un établissement public local, auquel il conviendrait de déroger par une disposition législative expresse.*
- *les textes législatifs et réglementaires en vigueur n'ont pas précisé le régime des institutions interdépartementales et en particulier du SIAAP pour garantir sa gouvernance. Il a été oublié d'assimiler les institutions interdépartementales à des collectivités territoriales par voie réglementaire leur permettant notamment de clarifier le statut de leurs élus et de leurs personnels et de leurs attributions.*

S'agissant de la recommandation de remboursement, le syndicat fait valoir « *qu'en l'absence d'illégalité manifeste du versement des indemnités de fonction, les élus n'ont pas à reverser les sommes perçues en contrepartie d'un investissement important, alors que le conseil d'administration s'est réuni régulièrement entre 2011 et 2015. Le remboursement des sommes perçues entre 2011 et 2015 serait d'ailleurs source de difficultés pratiques, puisque les indemnités ont été soumises à une imposition dans les conditions fixées par l'article 204-0 bis du Code général des impôts* ».

La chambre rappelle, cependant, qu'aucun texte ne donne au conseil d'administration d'une institution interdépartementale le pouvoir d'accorder à ses membres des indemnités à raison de leur présence à des réunions.

3.4.2 Des versements effectués en l'absence de base légale

Malgré l'absence de base légale, le SIAAP a versé des indemnités pendant³⁰ la période sous contrôle aux élus départementaux siégeant à son conseil d'administration.

Le coût total pour le SIAAP des indemnités, cotisations sociales et de retraite (part administrateur et part employeur comprises), s'élève à 923 826 € pour l'ensemble de la période de 2010 à 2015³¹, dont 894 692 € d'indemnités brutes.

Tableau n° 5 : Coût pour le SIAAP des indemnités versées aux administrateurs de 2010 à 2016

En €	c/6531, Indemnités des conseillers et cotisations part administrateur	c/6534, Cotisations part SIAAP	Coût total des administrateurs pour le SIAAP
2010	167 752,93	5 375,95	173 128,88
2011	168 968,50	8 167,98	177 136,48
2012	170 255,65	6 095,08	176 350,73
2013	169 860,04	5 244,96	175 105,00
2014	145 748,98	3 409,04	149 158,02
2015	72 105,52	840,90	72 946,42
2016	-	-	-
Total 2010-2016	894 691,62	29 133,91	923 825,53
Total 2011-2016	726 938,69	23 757,96	750 696,65

Source : CRC, à partir des comptes de gestion 2010 à 2015 déposés à la chambre, et du compte de gestion 2016 remis par le comptable

L'examen des comptes de gestion révèle une forte diminution des sommes versées à partir de juillet 2015, puis un arrêt complet en décembre 2015. Aucun versement n'a été effectué en 2016 d'après le compte de gestion remis par le comptable public.

La chambre relève que la pratique est fondée sur la délibération du conseil d'administration n° 1982-25 du 15 novembre 1982 qui attribue des indemnités, notamment au président et aux vice-présidents du SIAAP.

S'appuyant sur la décision du Conseil d'État du 4 avril 1997 précitée, la chambre estime que cette délibération est contraire à la loi et que le SIAAP ne pouvait plus ignorer après cette date le caractère irrégulier des versements effectués. Or, de 2010 à 2015, le SIAAP a procédé continûment à des versements au bénéfice de ses administrateurs, alors qu'il aurait dû rapporter cette délibération et cesser tout paiement.

³⁰ Et même avant, ainsi que l'attestent les comptes de gestion pour 2008 et 2009.

³¹ La chambre n'a pas constaté en 2016 d'écriture dans les comptes 6531 et 6534 utilisés jusqu'alors et en déduit que les versements ont cessé.

3.4.3 Un caractère illégal connu des administrateurs

Le sujet des indemnités versées aux administrateurs du SIAAP est de longue date un point de discorde au sein du conseil d'administration qui réapparaît périodiquement.

Pendant la période sous contrôle, il a fait l'objet d'un débat animé lors de la séance du conseil d'administration du 4 juin 2014, qui installa les nouveaux administrateurs de la Ville de Paris renouvelés à la suite des élections des 23 et 30 mars.

La lecture des minutes de la séance met en évidence d'une part que le caractère illégal des versements aux administrateurs était connu du conseil d'administration depuis longtemps, et, d'autre part, que le sujet divise profondément les administrateurs entre ceux qui refusent de percevoir de telles indemnités pour cause d'illégalité, et ceux qui les acceptent en considérant qu'il y a un « *vide juridique* » en la matière.

La chambre estime qu'il n'existe aucun vide juridique dont le SIAAP pourrait se prévaloir. D'une part le législateur a défini un périmètre légal dans lequel les collectivités locales s'administrent librement, en application de la Constitution, et qui ne permet pas l'attribution d'indemnité dans le cas d'espèce. D'autre part, une décision du Conseil d'État qui a revêtu la force de chose jugée rappelle sans équivoque les contours du cadre légal applicable au SIAAP.

Malgré le débat précité où des éléments de fait et de droit furent apportés pour éclairer l'organe délibérant, le SIAAP a poursuivi en toute connaissance de cause sa pratique de verser des indemnités aux administrateurs suivant l'étagement (président, vice-présidents, administrateurs simples) décrit précédemment.

3.4.4 Le cas particulier du président et des vice-présidents de mars à novembre 2015

Au surplus, du fait du renouvellement tardif du conseil d'administration et de l'exécutif du SIAAP à la suite des élections cantonales de mars 2015, faute d'accord entre les collectivités membres et de disposition législative contraignante, les élus en fonctions ont continué à percevoir des indemnités.

La loi est muette quant à la succession des assemblées délibérantes des collectivités interdépartementales.

En effet, il n'existe pas d'équivalent de l'article L. 5211-8 du CGCT organisant la succession des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à l'échéance normale des mandats et disposant que: « *le mandat des délégués est lié à celui du conseil municipal de la commune dont ils sont issus. Ce mandat expire lors de l'installation de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale suivant le renouvellement général des conseils municipaux* ». Le conseil départemental, organe délibérant du département, est régi notamment par les dispositions des articles L. 3121 et L. 3122 du CGCT. L'article L. 3121-6 prévoit des mesures transitoires entre deux formations d'assemblées, mais seulement pour les cas de dissolution, de démission en bloc ou d'annulation de l'élection, la nouvelle élection devant avoir lieu dans les deux mois. L'article L. 3121-9 relatif aux réunions du conseil départemental dispose dans son deuxième alinéa que « *pour les années où a lieu le renouvellement général des conseils départementaux, la première réunion se tient de plein droit le second jeudi qui suit le premier tour de scrutin* ». Les questions de succession des assemblées et de la période d'intérim, dans les conditions ordinaires, ne se posent pas a priori, puisque le délai pour la première réunion du nouveau conseil est très court, en l'occurrence moins d'une semaine.

Le règlement intérieur du conseil d'administration du SIAAP, dans ses versions de 2011, 2014 et 2016, se fonde sur les articles L. 3121 et L. 3122 précités. Cependant il ne précise ni le moment et les conditions d'installation d'un nouveau conseil après un renouvellement général des conseillers départementaux donnant lieu à désignation de nouveaux administrateurs, ni les mesures qui régissent la période entre cette désignation et l'installation du nouveau conseil, en particulier la compétence du conseil sortant et de son exécutif.

Par ailleurs, la circulaire du ministre de l'intérieur du 26 mars 2015 relative à l'élection et au mandat des conseillers départementaux et des membres de la commission permanente, s'appuie sur les articles L. 3121 et L. 3122 précités pour rappeler, d'une part, en § 2.5.1 « *Fin de fonctions* » que « *le mandat des anciens conseillers départementaux expire à l'ouverture de la première réunion du conseil départemental* » et, d'autre part, en § 1.2.1 « *Date de début de mandat* » que « *le mandat des nouveaux conseillers départementaux commence dès la première réunion du conseil départemental. Les conseillers élus sont installés lors de l'ouverture de la première réunion du conseil départemental qui suit le renouvellement général.* ».

Selon l'article 5 de ses statuts, le SIAAP est administré par un conseil d'administration comprenant des représentants du Conseil de Paris et de chacun des conseils départementaux des trois départements de petite couronne, « *désignés par leur assemblée respective et nommés pour la durée de leur mandat* ».

Ainsi, la chambre estime que la qualité d'administrateur du SIAAP est exclusivement réservée aux élus des conseils départementaux membres du syndicat désignés comme représentants par leur assemblée délibérante respective, détenteurs d'un mandat en cours de validité, cette qualité étant limitée dans le temps à la durée du mandat de conseiller départemental.

Comme indiqué précédemment, les administrateurs nommés par la Ville de Paris ont été renouvelés en 2014. Pour les autres administrateurs représentant les trois départements de petite couronne, les élections cantonales se déroulèrent les 22 et 29 mars 2015. Les dernières séances du conseil d'administration du SIAAP issu des assemblées sortantes et de son bureau ont eu lieu respectivement les 11 et 25 février 2015.

Les conseils départementaux des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, renouvelés à l'issue des élections de mars, se sont réunis en séance le même jour du 2 avril 2015. Ainsi, les mandats des conseillers sortants ont pris fin à cette date en même temps que leur mandat d'administrateur du SIAAP pour ceux concernés. Le mandat des nouveaux conseillers départementaux a commencé ce même 2 avril 2015.

M. X, conseiller départemental du Val-de-Marne sortant, président sortant du SIAAP, ne s'est pas représenté aux élections cantonales, et n'a donc pas été réélu. Compte tenu de ce qui précède, il a perdu sa qualité de représentant du Val-de-Marne au conseil d'administration du SIAAP le 2 avril 2015, et donc sa qualité de président du conseil d'administration du syndicat.

Par ailleurs, le 16 avril 2015, le département du Val-de-Marne a nommé parmi ses élus de nouveaux administrateurs du SIAAP, parmi lesquels M. X ne figurait pas. Ainsi, ce dernier ayant perdu la qualité d'élu d'un des membres du SIAAP, et n'étant plus administrateur nommé par une collectivité membre du syndicat, ne pouvait selon la chambre se maintenir en tant que président au plus tard après le 15 avril 2015, cette fonction étant liée à la qualité d'élu et de représentant d'un des membres du syndicat, et cette fonction étant limitée dans le temps à la durée du mandat de conseiller départemental.

Pourtant, M. X s'est maintenu à la présidence du SIAAP et a effectivement exercé cette fonction jusqu'au 3 novembre 2015, percevant à ce titre les mêmes indemnités d'élu qu'avant les élections cantonales.

De même, 10 des 11 vice-présidents sortants bénéficiaires d'une indemnité ont continué de la percevoir jusqu'en juin 2015 alors que seulement 3 d'entre eux (administrateurs parisiens, renouvelés en 2014) pouvaient se maintenir de droit au conseil et que 2 autres, réélus conseillers départementaux, avaient été reconduits dans leur fonction d'administrateur par leur conseil départemental. La chambre rappelle que pendant cette période de mars à juin 2015, ni le conseil sortant ni son bureau ne se sont réunis, fût-ce pour gérer les affaires courantes.

Ainsi, le président sortant et cinq vice-présidents sortants, non reconduits dans leurs fonctions au SIAAP par leur assemblée départementale, étaient dépourvus de lien juridique avec le syndicat à compter du 16 avril 2015, et rien ne pouvait justifier les sommes perçues à titre d'indemnités de fonction (déjà dépourvues de base légale) après la dernière réunion du conseil et du bureau en février 2015.

Plusieurs faits viennent, par ailleurs, appuyer ce raisonnement. Comme indiqué précédemment, les administrateurs représentant le département de Paris ont été renouvelés en 2014. Quatre administrateurs sortants ne furent pas reconduits dans leur mandat ; ils étaient tous vice-présidents du SIAAP. Pour trois d'entre eux, les versements d'indemnités cessèrent dès avril 2014 alors que le nouveau conseil d'administration a été installé en juin 2014, preuve, pour la chambre, que le SIAAP savait que ces personnes étaient dépourvues de droit sur l'établissement. Cependant, rien n'explique que pour l'une d'entre elles les versements aient continué d'avril à juin 2014, avec une régularisation en juillet 2014 n'effaçant cependant que le montant versé en juin 2014. Par ailleurs, les sommes versées en avril et mai 2014 aux deux administrateurs de Paris reconduits dans leur mandat pourraient être critiquées (outre leur caractère illégal) si l'on considère que leur qualité de vice-président était échue fin mars 2014 avec leur précédent mandat. Là non plus le conseil d'administration ne s'est pas réuni entre la fin mars et début juin 2014.

Le coût total pour le SIAAP des indemnités nettes irrégulièrement versées au bénéfice des vice-présidents et du président du SIAAP et des cotisations sociales et de retraite associées pour la période d'avril à novembre 2015 s'élève à 39 358,16 €, dont 35 086,11 € d'indemnités nettes (24 163,32 € pour le président et les cinq vice-présidents sortants non reconduits).

Aucun administrateur « simple » n'a perçu de « jeton de présence » après mars 2015, en cohérence avec l'absence de réunion du conseil d'administration.

3.4.5 Les sommes indûment perçues devraient être remboursées au SIAAP

La chambre constate que, pendant toute la période sous contrôle, des sommes ont été versées aux administrateurs du SIAAP, chaque mois et sous l'appellation d'indemnité de fonction pour le président et les vice-présidents, consécutivement à chaque présence en séance du conseil et sous l'appellation de jeton de présence pour les administrateurs non membres du bureau. Le total des paiements pour les années 2011 à 2015 s'élève à 750 696,65 €, dont 647 864,43 € d'indemnités et de jetons de présence nets.

Tableau n° 6 : Répartition des mandats de paiement d'indemnités, jetons de présence et charges associées de 2011 à 2015

Libellé	Compte	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
Indemnités et jetons de présence nets	6531	149 890,43	150 538,32	151 024,73	130 844,30	65 566,65	647 864,43
Cotisations sociales - part administrateur	6531	19 078,07	19 717,33	18 835,31	14 904,68	6 538,87	79 074,26
Cotisations sociales - part SIAAP	6534	8 167,98	6 095,08	5 244,96	3 409,04	840,90	23 757,96
Total		177 136,48	176 350,73	175 105,00	149 158,02	72 946,42	750 696,65

Source : CRC à partir des comptes de gestion 2011-2015

Habituellement, un agent public ou un élu qui a reçu à tort une rémunération ou une indemnité peut se voir réclamer son remboursement par l'administration dans un certain délai. Il peut aussi le rembourser volontairement et sans limite de délai.

Une décision accordant un avantage financier à un agent ou un élu est une décision créatrice de droits. Elle est illégale si elle est prise soit en application de dispositions législatives et/ou réglementaires fausses, soit lorsque l'agent ou l'élu ne remplit pas les conditions pour bénéficier de la rémunération ou de l'indemnité concernée.

En principe, toute décision créatrice de droit illégale ne peut être retirée par son auteur que dans un délai de quatre mois suivant la date de son édicition, et les sommes indûment versées ne peuvent donc être réclamées que dans ce même délai. Cependant, la décision peut également être retirée et les sommes remboursées au-delà de ce délai à l'initiative du ou des bénéficiaires de ladite décision³².

Pour pallier ce délai de prescription jurisprudentiel très court, le régime des remboursements de rémunérations des agents publics a été réformé par la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011. Désormais, les sommes perçues à tort après le 30 décembre 2011 peuvent être réclamées par l'administration pendant un délai de deux ans à partir du 1^{er} jour du mois suivant celui de la date de mise en paiement du versement indu. L'agent peut aussi faire de son initiative des propositions de remboursement à son administration dans ce délai et au-delà.

En revanche, en ce qui concerne le remboursement d'indemnités de fonction indûment versées aux élus, le régime de prescription est plus favorable puisqu'il relève toujours des règles posées par la jurisprudence administrative depuis 2001.

Ainsi, dans une réponse³³ publiée au journal officiel du Sénat le 6 mars 2014, le ministre de l'intérieur rappelait que « *les délibérations accordant une indemnité de fonction aux élus constituent bien des décisions d'octroi d'un avantage financier, créatrices de droits et dès lors ces décisions ne peuvent être légalement retirées après l'expiration d'un délai de quatre mois. La Cour administrative d'appel de Bordeaux a également considéré dans son arrêt du 23 mai 2013 (Commune de la Plaine des Palmistes) que d'une part l'administration ne peut retirer une décision individuelle créatrice de droit si elle est illégale que dans le délai de quatre mois suivant la prise de la décision et que d'autre part une décision administrative accordant un avantage financier crée des droits auprès de son bénéficiaire alors même que l'administration avait l'obligation de refuser cet avantage. Par conséquent, la répétition de l'indu d'indemnités de fonctions placées hors du délai de retrait des décisions créatrices de droits n'est pas possible.* »

Pour autant, et comme le prévoit l'arrêt précité du Conseil d'État « *Ternon* » de 2001, le délai de quatre mois pour le retrait des décisions individuelles créatrices de droit illégales par l'administration connaît deux exceptions à savoir « *sous réserve de dispositions législatives ou réglementaires contraires, et hors le cas où il est satisfait à une demande du bénéficiaire* ».

Tout comme les agents publics, les élus ayant bénéficié d'indemnités irrégulières peuvent donc demander le retrait de telles décisions et faire de leur initiative des propositions de remboursement à l'administration au-delà du délai de prescription desdites créances.

En conclusion, la chambre formule les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : Organiser, sur une base volontaire, le reversement des indemnités et jetons indûment perçus.

Rappel au droit n° 1 : Rappporter la délibération de 1982 instituant les indemnités de fonction et modifier le règlement intérieur du conseil d'administration pour y inscrire que, selon les dispositions légales en vigueur, les fonctions d'administrateur n'ouvrent pas droit à versement d'indemnité, sous quelque appellation ou forme que ce soit.

³² CE, Assemblée, 26 octobre 2001, n° 197018, *Ternon*.

³³ <http://www.senat.fr/questions/base/2013/qSEQ130205032.html>.

Deux bénéficiaires de ces sommes ont indiqué à la chambre avoir adressé un chèque au comptable public pour procéder aux remboursements des montants qu'ils ont perçus.

Un bénéficiaire indique pour sa part, que « *si dans un contexte budgétaire toujours plus contraint, je peux comprendre votre recommandation (...), il me paraît impensable de demander aux élus concernés de rembourser, a posteriori, 4 années d'indemnités. Outre les difficultés financières que cette décision pourrait créer pour nombre d'entre nous, ces montants correspondent à un travail effectif et reconnu de tous* ».

Plusieurs bénéficiaires ont contesté la recommandation de la chambre au double motif que :

- la portée de la jurisprudence du Conseil d'État du 4 avril 1997 semble devoir être relativisée. Cette jurisprudence se fonde sur une loi de 1871 modifiée à plusieurs reprises, qui imposait initialement la gratuité des fonctions de conseiller départemental (voir en ce sens les conclusions du rapporteur public sous l'arrêt CE, 4 avril 1997, *préfet d'Ille-et-Vilaine*, n° 153042). La législation actuelle a sensiblement évolué, jetant un doute sur la continuité de cette solution ;
- l'impossibilité de remettre en cause la délibération qui justifiait les versements litigieux fait obstacle à toute voie d'exécution à l'égard des élus, qui tendrait à une restitution de ces versements.

La chambre rappelle :

- qu'en application de l'article 72 de la constitution, les collectivités s'administrent librement « dans les conditions prévues par la loi ». Ainsi, dès lors que la loi n'a pas donné compétence aux assemblées délibérantes des institutions interdépartementales pour instaurer un régime indemnitaire au bénéfice de leurs membres, celles-ci ne peuvent prendre de délibération en la matière. C'est donc bien en toute illégalité que des élus du SIAAP ont perçu des jetons de présence et des indemnités ;
- que rien n'interdit en droit, comme le souligne le Conseil d'État, une démarche volontaire des élus concernés pour rembourser ces indemnités irrégulières.

En conséquence, la chambre maintient ses recommandations.

3.5 L'organisation des services du SIAAP

3.5.1 Historique de l'organigramme du SIAAP

Le SIAAP était, originellement, une structure légère dotée de peu de fonctions support. Son personnel était constitué majoritairement d'agents mis à disposition par la Ville de Paris : près de mille au début des années 2000 contre une centaine aujourd'hui. Dans ce contexte, la Ville de Paris (au travers de l'un de ses services, le service d'assainissement interdépartemental – SAI, rattaché à la direction de la propreté et de l'eau – DPE) s'occupait elle-même de ses agents et correspondait directement avec les usines considérées comme des « *unités opérationnelles* » (UO), aux fonctions « *ressources humaines* » limitées mais qui disposaient d'un budget propre et fonctionnaient en autonomie, chacune avec l'équivalent d'une direction des affaires générales.

Dans ce contexte, la création de directions fonctionnelles s'est faite progressivement. Une direction des ressources humaines centrale et une direction de l'administration et des moyens (DAM) apparurent en 2004, puis la direction des achats et de la commande (DAC) en 2008. L'organigramme de 2010 reflète cette construction progressive. La direction était alors bicéphale : le directeur général avait autorité sur les directions opérationnelles, le directeur général adjoint sur les directions fonctionnelles. En parallèle, les directions opérationnelles³⁴ prirent forme à partir des anciennes unités opérationnelles. Au principe « *une usine = une UO* » a succédé le principe de ces directions opérationnelles, vues comme des pôles de ressources, mutualisés pour plusieurs usines, et correspondant avec les directions fonctionnelles.

Il fut alors décidé de confier à ces pôles de ressources le plus grand nombre de compétences, au plus près du terrain, dont la gestion complète des ressources humaines (incluant la rédaction des actes juridiques), mais cette dernière option sera revue ultérieurement compte tenu de ses inconvénients (non-qualité, disparités, etc.).

En 2011, le SIAAP a pris acte de l'essoufflement du précédent modèle. Il a engagé une nouvelle étape en créant les trois directions telles qu'elles existent aujourd'hui (ressources, exploitation, prospective) et en les dotant chacune d'un directeur général adjoint. La direction des ressources s'est vu confier les fonctions support. La direction de la prospective était perçue comme une nécessité pour faire apparaître clairement la fonction recherche et développement, cruciale dans toute entité industrielle. Un poste de directeur général adjoint (DGA) a été créé pour superviser l'ensemble de l'exploitation, dans la continuité du précédent organigramme.

Le nouvel organigramme reflète une centralisation croissante du commandement, rendue visible dans le principe hiérarchique (DG/DGA/directeurs opérationnels et fonctionnels). Il préserve toutefois la déconcentration du fonctionnement, chaque direction opérationnelle étant vue comme un pôle de ressources. La résolution de cette contradiction prend la forme de guichets uniques (dans chaque pôle de ressources se trouve un correspondant pour chaque direction fonctionnelle) et de réseaux métiers transversaux (invisibles sur l'organigramme).

3.5.2 La ventilation des effectifs

En 2015, les effectifs du SIAAP s'élevaient à 1 707 équivalents temps plein (ETP). Ils étaient affectés principalement aux fonctions de cœur de métier du syndicat, à savoir l'exploitation (pour 32 %), la maintenance (pour 20 %), l'entretien et la logistique (9 %), les études et l'expertise (6 %) et le fonctionnement des laboratoires (5 %), soit un total de 72 %. Ce ratio monte à 77 % si l'on ajoute la maîtrise d'ouvrage des travaux. La part des effectifs des fonctions support apparaît ainsi relativement contenue.

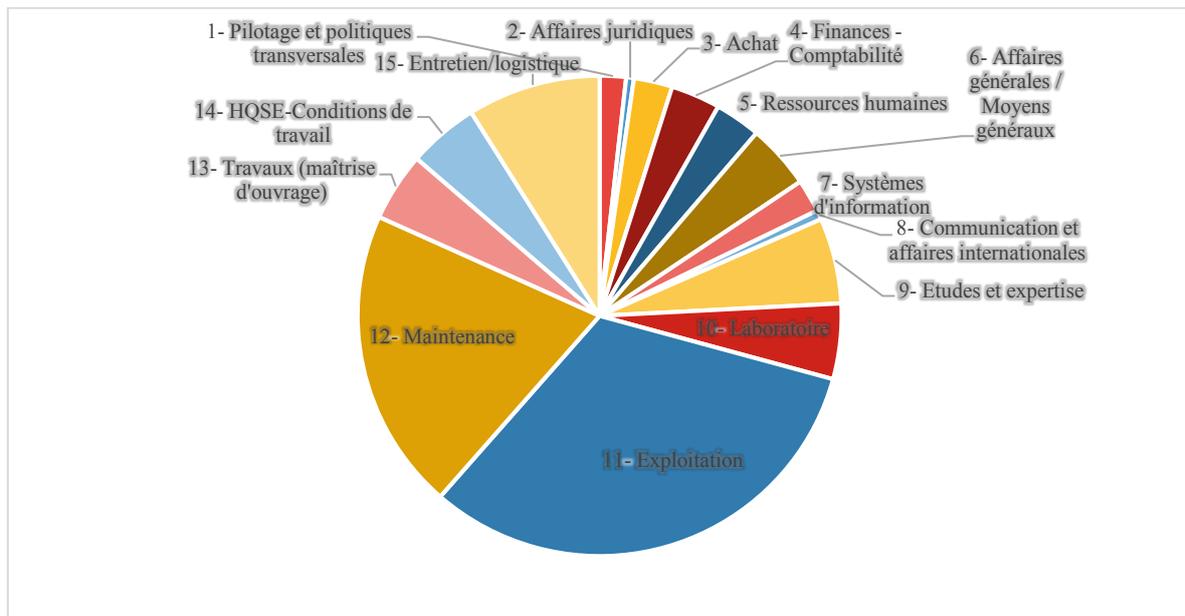
³⁴ Hormis la direction des réseaux (DDR) regroupant les usines Seine-Amont, Seine-Centre, Seine-Aval et Seine-Grésillons.

Tableau n° 7 : Ventilation des effectifs par domaine fonctionnel

Domaine fonctionnel	En ETP	Ratio
1- Pilotage et politiques transversales	30,00	1,76 %
2- Affaires juridiques	8,80	0,52 %
3- Achat	44,00	2,58 %
4- Finances / Comptabilité	56,40	3,30 %
5- Ressources humaines	52,40	3,07 %
6- Affaires générales / Moyens généraux	74,00	4,34 %
7- Systèmes d'information	37,80	2,21 %
8- Communication et affaires internationales	10,80	0,63 %
9- Études et expertise	98,40	5,76 %
10- Laboratoire	86,60	5,07 %
11- Exploitation	549,60	32,20 %
12- Maintenance	346,80	20,32 %
13- Travaux (maîtrise d'ouvrage)	78,70	4,61 %
14- HQSE ³⁵ / Conditions de travail	80,70	4,73 %
15- Entretien / logistique	152,00	8,90 %
TOTAL	1 707,00	100,00 %

Source : SIAAP, tableau de ventilation des effectifs, valeurs 2015

Graphique n° 1 : Ventilation des effectifs par domaine fonctionnel



Source : SIAAP, tableau de ventilation des effectifs, valeurs 2015

³⁵ HQSE : hygiène, qualité, sécurité et environnement.

3.5.3 L'organisation de la fonction achat

3.5.3.1 La structuration de la DAC

La création de la direction des achats et de la commande (DAC) remonte à 2009. Cette « *innovation* » relevait du plan du nouveau directeur général du SIAAP pour améliorer le fonctionnement du processus mais aussi accroître la maîtrise par le siège sur l'ensemble du syndicat, dans une perspective de réaliser à terme des économies sur la dépense. Au fil du temps, la DAC est devenue un service d'acheteurs professionnels, dont les effectifs se partagent entre :

- des « *acheteurs famille* » (par familles d'achats), dont la vision est stratégique, de long terme et transversale ;
- des « *acheteurs projet* » (dénomination créée en 2017 en remplacement des anciens « *pilotes marchés* », afin de bien distinguer le métier d'acheteur de celui de rédacteur de marché), dont la vision est de court terme, centrée sur la mise en œuvre plutôt que la stratégie d'achat.

3.5.3.2 La stratégie d'achat

Le périmètre des achats sur lesquels intervient la DAC comporte 13 familles, pour un total en 2016 de 346 M€. Parmi ces différentes familles d'achat, les plus significatives en termes de volume dépensé sont :

- l'entretien d'infrastructure (39 % des dépenses en 2016),
- la maintenance des équipements process (33 %),
- les moyens généraux (13 %).

Deux des trois familles principales identifiées font l'objet d'une stratégie d'achat formalisée : la maintenance des équipements process et les moyens généraux. Chacune se décline en trois axes généraux et prévoit des orientations pratiques à mettre en œuvre sur quatre années.

L'une des réflexions de la DAC les plus abouties en la matière consiste à opérer le passage d'une logique de moyens définis contractuellement à une logique d'obligation de résultat pesant sur l'attributaire du marché. Ce nouveau paradigme a fait l'objet d'une première application concrète avec le marché de prestation de maintenance des turbines à gaz du SIAAP : auparavant définies sur la base de fourniture d'heures d'intervention, ce marché est désormais axé sur les taux de disponibilité des équipements.

Une autre réflexion en cours concerne la spécialisation de la fonction achat sur les domaines stratégiques. Afin de gagner en efficacité, la DAC souhaite mettre un terme à l'arbitrage encore en vigueur qui consiste à gérer le multi-sites et à laisser les usines s'occuper du mono-site. L'idée serait de préempter les trois domaines réellement stratégiques quel que soit le nombre d'usines concernées (déchets, maintenance, entretien) et de se décharger dans le même temps par externalisation des achats non stratégiques (moyens généraux, informatique, laboratoire) en recourant à l'UGAP³⁶ (déploiement en cours), ou par divers partenariats. Cette évolution ne fait cependant pas l'objet d'une demande forte de la direction du SIAAP et reste à l'état de réflexion prospective de la DAC.

³⁶ Union des groupements d'achats publics.

En termes d'emploi des ressources consacrées à l'achat, la DAC constate enfin que les phases d'expression du besoin et du suivi de l'exécution se voient consacrer trop peu de temps, tandis que la phase intermédiaire de négociation et de formalisation juridique préempte le plus clair du temps passé. Or, ce temps passé en négociation est directement relié à la mauvaise définition du besoin, découlant elle-même d'un suivi d'exécution défaillant sur la précédente période. La DAC souhaiterait par conséquent inverser la tendance en donnant six mois de plus à la phase d'expression du besoin et en réalisant un chaînage entre l'exécution du précédent marché, les axes de progrès et la définition du besoin pour le nouveau marché. Les axes de progrès envisagés peuvent notamment consister à ré-internaliser certaines fonctions que les agents peuvent assurer pour réduire le périmètre du nouveau marché. Ces orientations restent, là encore, largement prospectives mais elles témoignent d'une réflexion particulièrement aboutie sur le pilotage et l'avenir de la fonction achat au SIAAP.

3.5.3.3 Les économies réalisées et potentielles

La DAC s'est dotée, depuis sa création en 2009, d'un indicateur d'économies réalisées du fait des négociations engagées par ses équipes sur des marchés passés par le SIAAP. Ces négociations ont permis, de 2009 à 2015, d'économiser un total de 11,3 M€, dont 5,6 M€ sur le seul exercice 2010. En 2015, les 29 marchés négociés par la DAC (représentant un montant total de 13,8 M€) ont permis de dégager 1,4 M€ d'économies, soit un peu plus de 10 % du montant initial. Les gains enregistrés se concentrent majoritairement sur les familles « entretien d'infrastructures » et « maintenance des équipements ».

Les tableaux de bord de la DAC mettent en outre en évidence des gains associés non seulement aux négociations de marchés mais aussi aux préconisations émises par les acheteurs de la DAC. Les gains sur préconisation constatés en 2016 ont atteint un maximum historique de 8,4 M€ pour un montant initial total de 38,1 M€, soit une économie de 22 %.

Le programme 5 de « SIAAP 2030 » (cf. *infra*), dédié à la professionnalisation de l'achat des prestations de maintenance, consacre un objectif annuel d'économies nouvelles de 5 M€ d'ici à 2021. Si cet objectif peut sembler modeste au regard des réalisations déjà enregistrées par la DAC, il sanctuarise néanmoins, par son affichage, une logique de performance jusqu'à présent relativement confidentielle (les économies liées à l'amélioration de la fonction achat n'étaient culturellement pas affichées au SIAAP, puisque associées à la crainte d'une diminution des crédits l'année suivante³⁷). Par ailleurs, il suppose de dégager chaque année des économies nouvelles, là où les progrès réalisés depuis 2009 l'ont été par professionnalisation. Enfin, cet objectif intéresse les seules prestations de maintenance, et n'exclut pas, de fait, d'autres économies sur les achats de la famille « moyens généraux » ou « entretien d'infrastructures ».

3.5.4 Les autres évolutions à venir dans le cadre de SIAAP 2030

Le projet de plan stratégique « SIAAP 2030 » a débuté en 2015 sous l'égide du directeur général du syndicat. Le cadre d'action général fut présenté en décembre 2015 au nouveau président du conseil d'administration.

Ce plan est de nature prospective et s'inscrit dans un contexte interne de recherche d'une plus forte cohésion des agents du SIAAP ainsi que dans un contexte d'évolution de la réglementation et de l'environnement institutionnel, notamment du fait de la métropole du Grand Paris (MGP), ainsi que les effets anticipés de la dynamique urbaine et du changement climatique.

³⁷ Cette crainte révèle en fait une carence : les directions du SIAAP ne sont pas intéressées financièrement aux économies qu'elles réalisent.

Il a été conçu comme un projet d'entreprise³⁸ structurant qui doit fédérer les différentes catégories d'agents répartis sur plusieurs sites autour d'un plan stratégique global fixé à l'horizon de 2030.

Il se décline actuellement en deux phases :

- une première qui porte la construction du plan stratégique et du plan d'action via des consultations internes denses (réunions thématiques, groupes de travail, séminaires, etc.) réalisées tout au long de l'année 2016, avec une participation atteignant 600 agents à un séminaire en novembre 2016 qui a abouti à un plan stratégique global adopté par le conseil d'administration (CA) le 16 décembre 2016 ;
- une seconde phase, de 2017 jusqu'à la fin de 2019, qui s'articule autour de 3 axes déclinés en 11 programmes et 98 actions comme suit :

Tableau n° 8 : Déclinaison de SIAAP 2030 en axes, programmes et actions

Axes stratégiques	Programmes	Actions (nombre)
Un assainissement performant	1. Exploiter avec efficacité et sobriété	13
	2. Gérer le système d'assainissement à l'échelle du SIAAP	12
	3. Optimiser la performance	12
	4. Renforcer la gestion patrimoniale et la maîtrise du processus d'investissement	6
	5. Optimiser les achats en lien avec l'exploitation et la maintenance	8
Un atout de la ville durable	6. Valoriser les ressources à l'échelle du territoire	11
	7. Enclencher les synergies urbaines	7
	8. Prendre en compte les évolutions sociétales	6
Les agents et l'innovation au cœur du changement	9. Renforcer le management de la sécurité	9
	10. Renforcer et mutualiser les compétences	9
	11. Dynamiser l'innovation	5
TOTAL : 3 axes	11 programmes	98

Source : SIAAP, documents de présentation et de suivi de SIAAP 2030

Le suivi d'exécution est structuré. Chaque programme a à sa tête un responsable et son adjoint chargé d'animer, de superviser les pilotes d'action volontaires et de suivre l'exécution des actions qui le composent, en rendant compte à travers le remplissage des indicateurs de suivi et une participation aux comités de pilotage qui se réunissent régulièrement (tous les 15 jours) depuis 2017.

Aucun des programmes et actions n'aborde les enjeux du coût financier et budgétaire, ce qui constitue une information essentielle manquante.

Seul un document de présentation du bilan de la phase 1 au conseil d'administration du 16 décembre 2016 a indiqué des estimations d'économies sur les années futures comme suit :

Tableau n° 9 : Estimation des économies dégagées par SIAAP 2030

Année	Économies prévues (en M€)	
	Exploitation	Investissement
2018	2,7	1,6
2019	6,5	3,5
2020	10,5	5,7
2021	12	7,3
Total	31,7	18,1

Source : SIAAP, documents de présentation et de suivi de SIAAP 2030

³⁸ « Entreprise » est à entendre comme le substantif du verbe entreprendre, et non comme une assimilation du SIAAP à une entreprise du secteur privé.

Aucun document du comité de pilotage, y compris ceux qui abordent l'aspect financier, n'a permis à la chambre de vérifier le calcul et la pertinence des montants prévisionnels affichés, qui, s'ils étaient réalisés en l'état, ne représenteraient qu'une économie marginale par rapport aux grands agrégats financiers tels que, par exemple, les dépenses de fonctionnement et d'investissement qui s'élevaient à 637 M€ en 2015 ou des charges d'exploitation (301,6 M€ en 2015).

La chambre constate :

- le manque d'estimation des coûts financiers de la mise en œuvre des programmes et actions prévues ;
- la fragilité des estimations des économies potentielles annoncées sur les années 2018-2021 et la faiblesse de leur montant qui constitueraient, en cas de réalisation complète, un point positif secondaire ;
- que le planning des 11 programmes s'arrête tous fin 2019 sans aucune indication au-delà ;
- un nombre très élevé d'actions (98), dont la mise en œuvre va engendrer un travail d'actualisation et de fusion d'actions dans une démarche qui se veut pragmatique et pratique.

La chambre s'étonne de l'absence de réflexion prospective, même partielle, au-delà de l'année 2019 compte tenu de l'ambition affichée jusqu'en 2030.

Enfin, la chambre relève que le but premier de ce plan est avant tout de créer et développer, à travers le volontarisme des agents du SIAAP qui ont participé à son élaboration et son exécution, une culture de service commune à l'ensemble du SIAAP quel que soit le site d'affectation des agents, afin de décloisonner les esprits et de mutualiser les processus communs à l'avenir.

4 LE FONCTIONNEMENT ET LA PERFORMANCE DU SIAAP

4.1 Les règles de conformité

4.1.1 Les textes applicables

L'activité d'assainissement est strictement encadrée d'un point de vue légal et réglementaire. La réglementation nationale a été progressivement précisée et complétée pour répondre à l'évolution des enjeux sanitaires et environnementaux. Elle est aujourd'hui fortement encadrée au niveau européen.

La directive 91/271/CEE de 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (dite DERU) puis la directive cadre 2000/60/CE sur l'eau de 2000 (dite DCE), transposée en droit français par la loi n° 2004-338 du 21 avril 2004, ont fixé les objectifs qualitatifs à atteindre pour l'assainissement collectif des eaux usées au sein de l'Union européenne : les niveaux de traitement requis y sont fixés en fonction de la taille des agglomérations d'assainissement et de la sensibilité du milieu récepteur du rejet final. La DCE a par ailleurs fixé des objectifs de « bon état écologique » qui devaient être atteints par les États membres au plus tard en 2015.

Dans ce contexte, la loi LEMA a pour objectif d'aider les collectivités territoriales à parvenir aux objectifs fixés par les directives européennes en proposant les outils adéquats. C'est notamment cette loi qui a érigé les compétences de distribution d'eau potable et d'assainissement des eaux usées en compétences obligatoires des communes et communautés urbaines.

Cependant, dans le cas particulier de l'agglomération parisienne, la LEMA a introduit dans le CGCT les articles L. 3451-1 à 3451-3 sur lesquels est désormais fondée l'activité du SIAAP tant en ce qui concerne l'assainissement que le traitement des eaux pluviales. L'article L. 3451-3 prévoit en outre que ces deux catégories d'activités sont régies par les dispositions applicables aux services publics d'assainissement des communes.

4.1.2 Les documents-cadres

Le § 1 de l'article 13 de la DCE prévoit que « *les États membres veillent à ce qu'un plan de gestion de district hydrographique soit élaboré pour chaque district hydrographique entièrement situé sur leur territoire* ». Ce plan de gestion prend la forme en France des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), établis au niveau des comités de bassin. Des termes de l'article L. 212-1 du code de l'environnement, le SDAGE fixe, pour une durée de six ans, « *les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux* ».

Le SDAGE, qui fixe les objectifs à atteindre sur le ressort d'un comité de bassin, s'accompagne d'un programme pluriannuel d'actions établi par l'agence de l'eau compétente. Ce programme est lui-même décliné par commissions territoriales (c'est-à-dire à plus petite échelle) au moyen des plans territoriaux d'actions prioritaires (PTAP).

Ces différents documents-cadres, supposés appliquer niveau par niveau les grandes orientations de la politique de l'eau, ne connaissent pas pour autant la même périodicité d'actualisation. Sur les exercices les plus contemporains, le SIAAP est donc conduit à se conformer :

- au SDAGE 2010-2015 du bassin de la Seine et des cours d'eau côtiers normands, auquel a succédé récemment le SDAGE 2016-2021 ;
- au 10^{ème} programme de l'agence de l'eau Seine-Normandie (AESN) couvrant la période 2013-2018 ;
- au plan territorial d'actions prioritaires 2013-2018 de la commission territoriale « Rivières d'Île-de-France ».

L'impératif de coordonner les prescriptions délivrées par chacun de ces documents semble en outre n'être apparu qu'à leur dernière actualisation. Le 10^{ème} programme indique ainsi que « *le 10^{ème} programme de l'agence de l'eau s'inscrit plus que le précédent dans la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau (DCE 2000/60/CE) et du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) adopté par le comité de bassin en octobre 2009* ». D'autre part, les PTAP n'ont été généralisés sur l'ensemble du bassin qu'avec l'arrivée de ce 10^{ème} programme.

4.1.3 Les arrêtés d'exploitation

Par application des articles L. 214-1 et suivants du code de l'environnement, les installations, ouvrages, travaux et activités réalisés par le SIAAP sont soumis à un double régime de déclaration et d'autorisation prenant la forme d'arrêtés préfectoraux.

En l'état actuel de la réglementation, chaque usine du SIAAP fait l'objet d'un arrêté préfectoral propre d'autorisation d'exploitation et de rejet dans le milieu naturel. Le réseau fait lui-même l'objet d'un arrêté d'exploitation depuis peu. Ce régime strict traduit une surveillance étroite de l'autorité administrative (spécifiquement la police de l'eau) sur l'activité du SIAAP. Ces arrêtés n'en prennent pas moins en compte l'interconnexion croissante des usines, permettant une gestion des flux à l'échelle du ressort sur lequel intervient l'établissement.

Ainsi, l'arrêté du 15 mars 2016 autorisant l'exploitation de l'usine SAV mentionne ce qui suit :
« Le réseau de collecte sous maîtrise d'ouvrage S.I.A.A.P est particulièrement maillé. Les interconnexions offrent des possibilités pour orienter les flux d'eaux usées vers chacune des usines d'épuration du S.I.A.A.P. Pour ce faire, le S.I.A.A.P met en œuvre un système de gestion dynamique des flux.

En cas de panne ou d'indisponibilité totale ou partielle d'une des stations d'épuration du S.I.A.A.P, le bénéficiaire de l'autorisation doit chercher à limiter les déversements d'eaux brutes dans le milieu naturel. Pour ce faire, il est admis que les flux qui ne pourraient pas être traités sur un ouvrage soient orientés vers les autres ouvrages du S.I.A.A.P, même si cela induit un fonctionnement dégradé de ses ouvrages. Auquel cas le bénéficiaire de l'autorisation informe le service en charge de la police de l'eau. »

Tableau n° 10 : Liste des arrêtés d'autorisation de rejet des usines du SIAAP

Usines d'épuration du SIAAP	Localisation (territoire des communes de / n° département)	Débit de référence (au sens de l'arrêté national du 21 juillet 2015)	Capacité nominale de l'arrêté	Acte réglementaire autorisant le rejet
Seine aval	Achères, Conflans-Sainte-Honorine, La Frette-sur-Seine, Herblay et Saint-Germain-en-Laye (78 et 95)	2 300 000 m ³ /j	7 500 000 eq hab*	Selon arrêté interpréfectoral des Préfets des Yvelines et du Val d'Oise n° 20/6075-001 DRE du 15/03/2016
Seine amont	Valenton (94)	800 000 m ³ /j	3 600 000 eq hab	Selon arrêté préfectoral du Préfet du Val-de-Marne n° 2008/4518 bis du 05/11/2008
Seine centre	Colombes (92)	240 000 m ³ /j	900 000 eq hab	Selon arrêté préfectoral du Préfet des Hauts-de-Seine n° 95 040 du 12/06/1995 (en cours de mise en conformité avec l'arrêté du 22 juin 2007)
Seine Grésillons	Triel-sur-Seine (78)	300 000 m ³ /j	1 100 000 eq hab (arrondi)	Selon arrêté préfectoral du Préfet des Yvelines n° 10-176 du 22/11/2010
Marne aval	Noisy-le-Grand (93)	100 000 m ³ /j	555 000 eq hab (arrondi)	Selon arrêté inter-préfectoral des Préfets de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne n° 08-0273 du 29/01/2008
Seine Morée	Blanc-Mesnil (93)	75 000 m ³ /j	320 000 eq hab	Selon arrêté inter-préfectoral du Préfet de Seine-Saint-Denis n° 210-2154 du 26/08/2010

* Eq hab = L'équivalent habitant est une unité de mesure permettant d'évaluer la capacité d'une station d'épuration. Elle se base sur la quantité de pollution émise par personne et par jour.
1 eq hab = 60 g de DBO₅ /jour.
La directive européenne du 21 mai 1991 définit l'équivalent habitant comme la charge organique biodégradable ayant une demande biochimique d'oxygène en cinq jours (DBO₅) de 60 grammes d'oxygène par jour.

Source : Plaquette RETREAU SPECTIVE 2016

L'enjeu pour le SIAAP est d'assouplir les obligations qui pèsent sur chacune de ses usines en les globalisant à l'échelle de son bassin d'intervention. L'individualisation des arrêtés d'autorisation est contestée par le syndicat, qui n'a pas pour l'instant pu obtenir d'autorisation unique pour l'ensemble de ses usines et réseau. L'une des actions du programme n° 2 du projet SIAAP 2030, consacré à la gestion de l'assainissement « à l'échelle du SIAAP », explicite d'ailleurs directement cet objectif de globalisation puisqu'il s'agit « d'optimiser les marges de manœuvre réglementaires (usines et réseaux) pour le respect de la DCE sur la zone SIAAP », dont la visée à long terme est de « mettre en œuvre un arrêté global SIAAP prenant en compte DCE et DERU ».

La prise en compte, dans les arrêtés d'autorisation, de l'interconnexion des réseaux conduit cependant l'établissement, dans les faits, à piloter des masses d'eaux brutes d'un point à l'autre ou à les stocker dans des tampons afin d'éviter que des incidents d'exploitation (insuffisance ou excès de flux en entrée) se traduisent par des non-conformités en sortie de processus d'épuration.

4.2 Le régime d'auto-surveillance

4.2.1 La police de l'eau et l'AESN

La police de l'eau, des milieux aquatiques et de la pêche est un service de la direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie d'Île-de-France (DRIEE). Elle est chargée de l'instruction des demandes d'autorisation et de déclaration au titre de la loi sur l'eau, de la formulation d'avis techniques dans le cadre de demandes au titre d'autres législations, de la contribution à la politique locale de l'eau et du contrôle des installations, ouvrages, travaux ou activités ayant un effet sur le milieu aquatique. Ces missions sont effectuées sous l'autorité des Préfets de département.

Dans l'exercice de ses missions, la police de l'eau recourt à l'expertise technique de l'agence de l'eau Seine-Normandie (AESN), qui porte sur :

- l'existence d'un dispositif d'auto-surveillance et sa conformité à la réglementation ;
- la fiabilité des données issues de l'auto-surveillance ;
- la situation de conformité ou de non-conformité des performances du service d'assainissement au regard de la DERU et des réglementations nationale et locale.

La police de l'eau dispose d'un régime de sanctions administratives et d'un régime pénal : rappel à la réglementation, mise en demeure, constat d'infraction. De son côté, l'AESN dispose également d'un instrument de sanction financière au travers de la prime pour épuration, qu'elle peut moduler à la baisse :

- au moyen d'un coefficient d'auto-surveillance déterminé en fonction des résultats de l'expertise technique du dispositif d'auto-surveillance, les dysfonctionnements enregistrés entraînant un dégrèvement partiel ou total de la prime ;
- lorsque les données issues de l'auto-surveillance révèlent des situations de non-conformité.

4.2.2 Les dispositifs de contrôle de l'auto-surveillance

Le principe de l'auto-surveillance, réaffirmé dans l'arrêté du 21 juillet 2015 relatif aux systèmes d'assainissement collectif et aux installations d'assainissement non collectif, est celui de la responsabilité des services d'assainissement dans le respect de la réglementation qui leur est applicable. Dans ce cadre, le service d'assainissement doit mettre en place :

- une surveillance des systèmes de collecte des eaux usées (réseaux) ;
- une surveillance des systèmes de traitement des eaux usées (stations d'épuration) ;
- une surveillance du milieu naturel récepteur du rejet, dès lors qu'elle est exigée par arrêté préfectoral.

Encadré n° 1 : Le dispositif d'auto-surveillance

Le dispositif d'auto-surveillance du système d'assainissement comprend l'ensemble des moyens permettant de réaliser la surveillance du fonctionnement du réseau de collecte et de la station d'épuration. Cette surveillance s'applique aux flux entrants et aux flux sortants du système d'assainissement :

- les effluents,
- les apports extérieurs non acheminés par le réseau (matières de curage et de vidange, autres effluents),
- les sous-produits extraits des réseaux et ceux issus de l'épuration (matières de curage, boues, sables, graisses, refus de dégrillage),
- les réactifs utilisés,
- l'énergie consommée.

Ces moyens se caractérisent par la mise en œuvre :

- des équipements de mesures de débits et de prélèvements des effluents et des boues,
- des équipements et des modalités de quantification des apports extérieurs, des réactifs, de l'énergie et des sous-produits,
- des modalités de constitution des échantillons (effluents et boues) et de leur transport,
- des modalités des analyses, comprenant les appareils de laboratoire,
- des modalités d'enregistrement et de transmission des données d'auto-surveillance.

Le dispositif d'auto-surveillance comprend également :

- le suivi métrologique : entretien, vérification et maintenance des équipements y compris les appareils de laboratoire,
- le système documentaire associé à l'auto-surveillance dont le Manuel d'auto-surveillance.

Source : Agence de l'eau de Seine-Normandie, fiche « L'auto-surveillance des systèmes d'assainissement et l'expertise technique des dispositifs d'auto-surveillance par l'agence de l'eau », 2012

En plus des données transmises à la police de l'eau, l'auto-surveillance du SIAAP alimente les tableaux de bord du comité de direction du syndicat. Elle constitue donc un moyen de contrôle mais aussi un outil d'aide à la décision.

La chambre relève que la police de l'eau et l'AESN ont leur propre dispositif de surveillance fondé sur leurs propres mesures, mais avec des méthodes différentes (points de prélèvement, fréquence, etc.) de celles du SIAAP. Les anomalies flagrantes et gros incidents ne pourraient cependant passer inaperçus.

4.3 Le contrôle et le pilotage des usines

4.3.1 Les volumes traités

Les différentes usines du SIAAP ont traité en 2016 un peu plus de 870 millions de mètres-cubes (Mm³) d'eaux usées. Ce volume a connu, au cours de la période contrôlée, des variations substantielles (en particulier un pic important en 2013), mais il faut remonter au-delà de 2010 pour constater une tendance plus claire à la diminution des volumes.

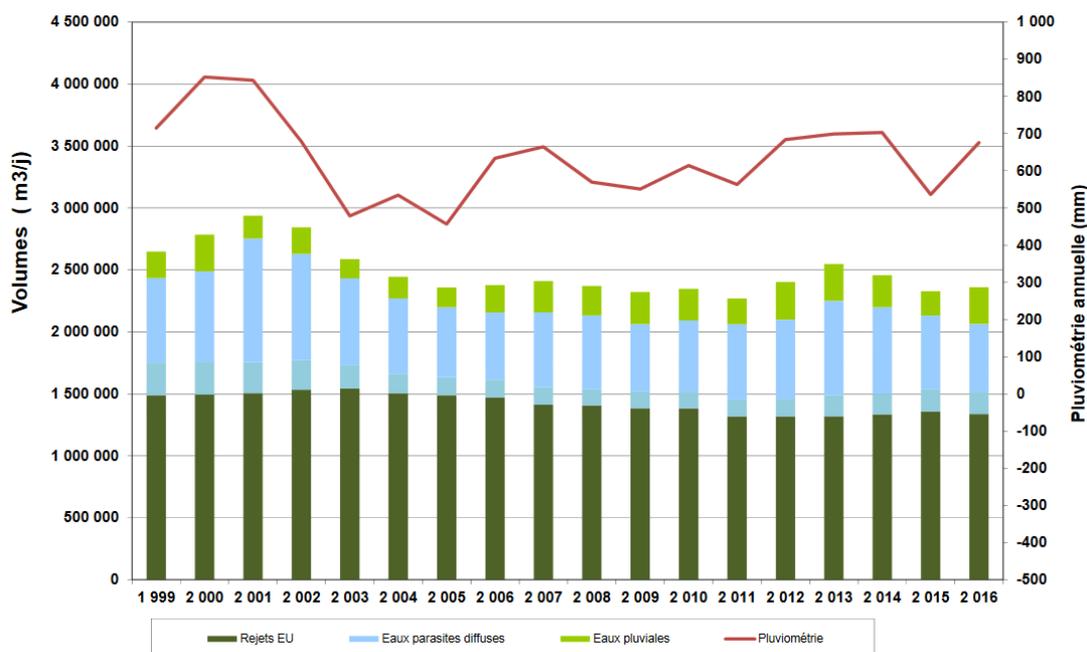
Tableau n° 11 : Volumes d'eaux usées traités par les usines du SIAAP, en Mm³

En Mm ³	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Débits traités	858,1	828,4	879,4	930,3	897,5	849,8	870,6
Évolution / N-1	N/A	-3,5 %	+6,2 %	+5,8 %	-3,5 %	-5,3 %	+2,4 %

Source : CRC, à partir des tableaux annuels des coûts d'épuration des usines et des réseaux et de la plaquette RETREAU SPECTIVE 2016.

Le graphique ci-après, extrait de la plaquette RETREAU SPECTIVE de 2016, met en évidence cette décline sur le temps long. Il montre également la répartition des eaux traitées entre eaux usées à proprement parler (les volumes d'eau potable distribués aux usagers, autrement dit l'assiette de la redevance d'assainissement), eaux pluviales (collectées et acheminées vers les usines du SIAAP du fait de la configuration unitaire des réseaux) et eaux parasites diffuses (dues aux infiltrations et aux mauvais raccordements).

Graphique n° 2 : Nature des volumes traités, en m³ / j



Source : Plaquette RETREAUSSPECTIVE 2016

4.3.2 Les non-conformités

Les tableaux de bord du comité de direction permettent le suivi des non-conformités par usine et par degré de gravité. Il apparaît ainsi que sur la période examinée, aucune non-conformité aux critères de la DERU en matière de niveaux de DCO et de DBO³⁹ n'a été observée, évitant ce faisant au SIAAP de connaître une sanction par réduction de la prime pour épuration que lui verse l'AESN.

La période révèle en revanche la survenance d'une trentaine de non-conformités non rédhibitoires par an et de deux non-conformités rédhibitoires au total⁴⁰ : l'une en 2010 à l'usine SAV (qui en avait déjà connu une en 2009) et l'autre en 2014 à l'usine de la Morée au cours de ses premiers mois d'exploitation.

4.3.3 Les coûts de traitement

4.3.3.1 La répartition des coûts

Le SIAAP produit chaque année un tableau des coûts de l'épuration, répartis entre les usines et les réseaux. Ce tableau permet d'individualiser chaque usine (et dans le cas des réseaux chaque fonction : pompage, réseaux départementaux, stockage et bassins), présentée comme un centre de coût, et de lui imputer des coûts directs et affectés, d'une part, et des coûts centraux répartis, d'autre part.

Cette démarche témoigne d'un suivi relativement abouti des observations du dernier rapport de la chambre, qui soulignait la nécessité d'une telle comptabilité analytique.

³⁹ DCO : demande chimique en oxygène. DBO : demande biologique en oxygène. Ces grandeurs correspondent à la quantité d'oxygène prélevée dans le milieu aquatique pendant une période donnée par les processus naturels de décomposition physique et bactériens.

⁴⁰ Le qualificatif de « non rédhibitoire » s'entend d'une non-conformité par dépassement d'un seuil donné dont la fréquence admise n'est pas nulle (l'arrêté d'autorisation de SAV en prévoit 25 par type de concentration). Le qualificatif de « rédhibitoire » s'entend d'une non-conformité par dépassement d'un seuil donné, supérieur au seuil de non-conformité non rédhibitoire, dont la fréquence admise est nulle (aucune non-conformité rédhibitoire n'est tolérée). Ainsi, l'intervalle des concentrations compris entre le seuil de non-conformité non rédhibitoire et le seuil de non-conformité rédhibitoire constitue en quelque sorte une plage réglementaire de tolérance à laquelle le SIAAP ne peut recourir qu'un nombre limité de fois dans l'année.

4.3.3.2 Des coûts d'épuration très inégaux

Les différents centres de coûts individualisés dans le tableau de 2015 permettent de dresser un tableau comparatif des coûts de traitement par usine. Malgré sa limite intrinsèque (elle ne tient pas compte des différences de qualité de rejet liées aux procédés mis en œuvre), cette méthode met en exergue la diversité des moyens mobilisables pour atteindre un même objectif de conformité aux normes environnementales.

Tableau n° 12 : Coûts comparés de l'épuration par usine en euros (valeurs 2015)

Usine	Coût brut	Coût net	Débit traité (m ³)	Coût brut / m ³	Coût net / m ³
MAV Noisy	19 185 337	12 866 125	17 167 775	1,12	0,75
SAM Valenton	95 698 181	59 933 415	161 963 640	0,59	0,37
SEM Morée	10 101 821	7 063 821	4 352 260	2,32	1,62
SEC Colombes	37 733 020	29 171 128	60 049 435	0,63	0,49
SAV Achères	225 776 895	171 787 864	515 380 000	0,44	0,33
SEG Grésillons	49 236 101	35 763 371	90 872 511	0,54	0,39

Source : Tableau des coûts de l'épuration

Du fait de son haut degré de sophistication⁴¹, l'usine de la Morée se signale par des coûts d'épuration substantiellement plus élevés que les autres usines. Comme dans le cas de Noisy-le-Grand (deuxième usine la plus consommatrice de coûts), la faiblesse des débits traités ne lui permet pas d'amortir ses frais fixes et explique en partie ce résultat. Mais il apparaît par ailleurs que le SIAAP, à raison des coûts variables eux-mêmes très importants de la Morée, diverte une partie des volumes qui pourraient lui être envoyés au profit d'usines dont le coût de traitement marginal est bien plus faible.

4.3.3.3 L'ambition d'un pilotage des flux par les coûts

Le cas de la Morée témoigne à tout le moins, dans les faits, d'un commencement de gestion des flux par les coûts, rendue possible par l'interconnexion des réseaux. L'ambition de l'établissement est d'aller plus loin. En témoigne, à titre d'exemple, le projet SIAAP 2030 dont le programme n° 2 (pour un pilotage du système d'assainissement « à l'échelle du SIAAP ») prévoit :

- « d'améliorer l'évaluation de l'impact financier des arbitrages sur la gestion des flux », ce qui signifie « développer les outils dynamiques (financiers et informatiques) pour suivre les coûts variables des usines & réseaux, des stations de pompage (réactifs, énergie, boues & déchets) » ;
- de « développer un processus multicritère pour l'optimisation de la répartition des flux », autrement dit « développer une approche multicritères pour la construction et l'arbitrage des scénarios de gestion de flux (environnement, réglementaire, financier (coûts variables), indicateurs de maintenance, organisation et disponibilité des effectifs) ».

4.3.4 Le cas particulier de Valenton

L'usine d'épuration de Seine-Amont a été construite dans le cadre du programme d'assainissement défini en 1968 par l'État et l'agence de l'eau de Seine-Normandie visant à déconcentrer la charge de traitement des eaux usées de Seine-Aval en créant deux autres secteurs de collecte : Marne-Aval avec une station d'épuration à Noisy-le-Grand et Seine-Amont avec une station d'épuration à Valenton.

⁴¹ Le site a recours à un procédé de filtration par membrane, nécessitant des installations de pointe très onéreuses. Par ailleurs, indépendamment du coût des choix techniques, la sous-activité du site qui traite de faibles volumes a mécaniquement un effet défavorable sur le coût du traitement.

Cette dernière fut mise en service en 1987 avec une capacité de traitement de 150 000 m³/j portée à 300 000 m³/j dans le cadre d'une première extension en 1992 (premier ensemble dénommé Valenton 1).

Une seconde tranche fut réalisée de 1997 à 2005 (Valenton 2) pour répondre au nouveau programme de réduction de la capacité de l'usine d'Achères, inscrit dans le scénario d'aménagement de l'assainissement de l'agglomération parisienne. Cette seconde tranche a porté la capacité de l'usine à 600 000 m³/j par temps sec.

En parallèle, la filière de traitement boues a été profondément remaniée de 2003 à 2005 afin d'augmenter sa capacité et diversifier les filières de valorisation.

Enfin, dans le cadre des mises aux normes rendues impératives par la directive européenne sur les eaux résiduaires urbaines (DERU), des travaux de conformité du traitement des eaux et des installations complémentaires au traitement des boues ont été mises en service en 2013 sur le site dans le cadre du projet MINOVA.

Dès sa mise en service en 1987, l'exploitation de cette usine a été confiée à un prestataire privé, d'abord dans le cadre de contrats d'exploitation avec les sociétés A (de 1986-1992 et 1992-2002) et B (de 2002 à 2005), puis dans le cadre d'un marché d'exploitation conclu pour une durée de 12 ans avec la société C, filiale de B, à partir de 2005.

5 LE PERSONNEL

5.1 Le fonctionnement des ressources humaines

5.1.1 Une gestion déconcentrée des ressources humaines et un contrôle interne restreint

Le SIAAP gère environ 1 700 agents en carrière et en paie durant la période contrôlée dans le cadre d'une organisation à la fois centralisée et déconcentrée.

La répartition de la gestion des carrières et de la paie se fait soit au sein de la DRH par deux services (gestion des ressources humaines et ressources internes) soit par les services des ressources humaines (SRH) rattachés directement à leurs directions respectives selon la catégorie et l'affectation de l'agent.

Tableau n° 13 : Répartition des compétences en gestion des RH et paie au sein du SIAAP

Catégorie d'agents gérés en RH et paie	Service RH concerné	Typologie du service gestionnaire	Nombre d'agents concernés
Agents de catégorie A	DRH	Centralisé	283
Agents de catégorie B et C uniquement des directions centrales (DAJ, DRH,DF...)	DRH	Centralisé	1 434
Agents de catégorie B et C des 6 grandes directions et des sites (Achères...)	SRH	Déconcentré	
Apprentis	DRH	Centralisé	28
Allocataires perte d'emploi	DRH	Centralisé	N/C
Stagiaires indemnités	DRH	Centralisé	N/C
Élus	DRH	Centralisé	33

Sources : Bilans sociaux et réponses de l'ordonnateur

Le fonctionnement de la gestion de la carrière et de la paie des agents est déconcentré avec une répartition des compétences entre les SRH (chargés de la gestion courante et de proximité des carrières, de la saisie et du calcul de la rémunération des agents concernés) et la DRH qui centralise certains traitements de gestion des carrières et de la paie comme, par exemple, la création des dossiers des nouveaux recrutés et les avancements de grade ou d'échelon. La DRH gère le système informatique des ressources humaines (SIRH) dans lequel sont saisies les données de paie et de carrière, et procède aux ultimes vérifications *a posteriori*.

Tableau n° 14 : Principales requêtes du contrôle de la paie

Liste des requêtes de contrôle de la paie pré-paramétrées dans le logiciel de paie	comparatif de paie
	édition des rappels calculés et non validés
	édition des rappels saisis et non calculés
	redevance d'occupation
	état des nets à payer
Liste des requêtes de contrôle de la paie créés et utilisées par le service de la paie	contrôle de mandatement par agent
	édition des rappels calculés et non validés
	édition des rappels saisis et non calculés
	redevance d'occupation
	état des nets à payer
	contrôle de mandatement par agent

Source : Réponses de l'ordonnateur

La DRH est l'interlocuteur unique du comptable. Elle centralise la gestion des droits d'accès, des profils de l'ensemble des utilisateurs. Rien n'atteste d'un suivi réel et dynamique des droits d'accès des agents gestionnaires dans le SIRH. Dans sa réponse aux observations provisoires, le SIAAP indique « la mise en place d'un dispositif de contrôle sur site ».

5.1.2 Les effectifs du SIAAP

Les effectifs du SIAAP sont composés principalement d'agents de catégorie C (qui représentent environ 62 % des effectifs totaux) et de personnel technique (85 % du total des effectifs).

Tableau n° 15 : Ventilation des effectifs du SIAAP par catégorie et filière, en ETP

En ETP	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2010/2016
Filière administrative								
Catégorie A	50	55	62	67	64	67	69	+38,00 %
Catégorie B	73	70	65	61	69	72	73	0,00 %
Catégorie C	123	117	124	120	116	112	112	-8,94 %
TOTAL	246	242	251	248	249	251	254	+3,25 %
Filière technique								
Catégorie A	211	204	220	215	216	210	217	+2,84 %
Catégorie B	272	269	266	277	271	306	332	+22,06 %
Catégorie C	905	928	953	936	970	944	878	-2,98 %
TOTAL	1 388	1 401	1 439	1 428	1 457	1 460	1 427	+2,81 %
Filière sanitaire et sociale								
Catégorie A	2	2	2	3	3	6	5	+150,00 %
Catégorie B	13	12	5	4	1	0	0	-100,00 %
Catégorie C	0	0	0	0	0	0	0	0,00 %
TOTAL	15	14	7	7	4	6	5	-66,67 %
TOTAL GÉNÉRAL	1 649	1 657	1 697	1 683	1 710	1 717	1 686	+2,24 %

Sources : Bilans sociaux et réponses de l'ordonnateur pour 2016

Le SIAAP recourt modérément aux agents contractuels, qui représentent environ 5 % du total des effectifs.

Tableau n° 16 : Effectif des agents non titulaires

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2010/2016
Total agents non titulaires* au 31/12/N en effectif	81	81	80	85	86	92	91	+12,35 %

Source : Compte administratif. — * Agents en CDD ou CDI occupant un emploi permanent

5.1.3 L'évolution des charges de personnel

Comme le montre le tableau ci-dessous, le SIAAP a connu une progression de ses charges de personnel de 11,6 % de 2010 à 2016 alors que ses effectifs présents ont augmenté de seulement de 2,18 % au cours de cette période.

Il en résulte que la gestion des ressources humaines en matière de rémunérations, notamment indemnitaires, s'est traduite par un alourdissement sensible du coût des emplois.

Tableau n° 17 : Ventilation des dépenses de personnel en prenant en compte les remboursements de rémunération des personnels mis à disposition

(en €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2010/2016
6411- Salaires, appointements, commissions base	31 163 689	32 723 847	34 585 865	35 988 462	37 383 058	38 502 170	38 823 905	24,58 %
6413 - Primes et gratifications	36 981	46 165	45 323	47 609	46 314	42 014	49 444	33,70 %
6414 - Indemnités et avantages divers	14 517 211	15 446 949	17 013 416	18 568 675	19 548 662	19 505 179	19 413 784	33,73 %
6415 - SFT	421 244	447 093	450 595	459 519	488 512	522 310	553 189	31,32 %
645 - Charges de sécurité sociale et de prévoyance	14 758 118	15 180 798	16 095 766	17 164 966	18 278 831	18 698 342	18 908 744	28,12 %
648 - Autres charges de personnel	2 698 781	2 641 934	3 078 855	3 220 438	3 138 690	1 989 976	2 017 906	-25,23 %
Charges de personnel	63 596 025	66 486 785	71 269 820	75 449 669	78 884 068	79 259 990	79 766 971	25,43 %
6218- Autre personnel extérieur (Ville de Paris)	12 600 000	11 800 000	9 600 000	7 914 000	6 519 646	7 357 997	5 301 229	-57,93 %
Total des charges de personnel	76 196 025	78 286 785	80 869 820	83 363 669	85 403 714	86 617 987	85 068 200	11,64 %
Variation annuelle en %		2,74 %	3,30 %	3,08 %	2,45 %	1,42 %	-1,79 %	1,85 %
Effectifs pourvus	1 649	1 657	1 697	1 683	1 710	1 717	1 685	2,18 %
Variation annuelle en %		0,49 %	2,41 %	-0,82 %	1,60 %	0,41 %	-1,86 %	

Sources : comptes de gestion, tableau des effectifs du CA et réponse ordonnateur aux observations provisoires

5.2 La gestion statutaire des agents

5.2.1 La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences

À partir de 2009, le SIAAP s'est engagé dans le déploiement d'une démarche de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) et s'est doté d'un référentiel destiné à identifier ses emplois et ses compétences, en vue d'aider à concevoir une politique RH et sa mise en œuvre à partir d'une démarche projet qui s'est tenue en trois périodes distinctes.

Pendant une première période située entre 2012 et 2013, le syndicat a élaboré et mis en œuvre une cartographie des métiers couvrant tous ses emplois ainsi que des fiches descriptives des métiers de l'eau et de l'assainissement. En effet, le SIAAP ne disposait pas d'un référentiel unique qui répertoriait l'ensemble des métiers existants et le répertoire commun des métiers du CNFPT ne prend en compte que 8 métiers relatifs à l'eau et à l'assainissement. Le résultat, que la chambre a pu constater, est un répertoire commun de 15 grandes familles de métiers et 78 métiers différents accompagnés d'une fiche détaillée.

Pendant la seconde période située entre 2014-2015, le SIAAP a élaboré un référentiel des emplois. Chaque emploi a été coté à partir de cinq critères : responsabilité, autonomie, connaissances, technicité et dimension relationnelle ; 142 emplois distincts sont répertoriés. Le référentiel des emplois commence à être utilisé dans le cadre des mobilités, des recrutements, de la formation, de la priorisation des promotions internes et pour assurer aux agents une égale opportunité d'accès aux postes vacants.

La troisième période a débuté en 2016 et n'est pas achevée à ce jour. Les fiches de poste qui existaient au niveau des directions ont été revues à la lumière du répertoire des métiers et du référentiel des emplois et intégrées dans le système d'information des ressources humaines (SIRH) du SIAAP. Depuis 2017, la DRH procède à la consolidation du référentiel des compétences.

La démarche de gestion prévisionnelle est centrale dans le travail actuellement mené au SIAAP pour la mise en place d'un plan stratégique de formation qui commencera à prendre effet dans le courant de l'année 2017. Les moyens et personnels dédiés à la GPEEC sont constitués d'un attaché territorial, chargé de mission au sein de la DRH.

En conséquence, il apparaît que le SIAAP s'est doté d'outils fonctionnels d'aide à la décision pour la fonction ressources humaines en général et l'encadrement en particulier. Ils posent les bases d'une gestion prévisionnelle des compétences et emplois mais sans éléments concrets prospectifs en termes d'effectifs.

Au-delà de la consolidation nécessaire du référentiel des compétences et des métiers, compte tenu des spécificités du SIAAP, la démarche doit se poursuivre notamment par la mise en place d'un plan d'actions GPEEC qui traduise de manière opérationnelle les actions à mettre en œuvre pour répondre aux besoins repérés et les anticiper.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le SIAAP indique notamment que « *les référentiels utiles aux politiques de formation, de recrutement, d'avancement et de mobilité existent aujourd'hui et sont opérationnels. Le volet effectif a également été pris en compte dans la démarche en permettant une photographie unique et partagée des ressources humaines à chaque direction et a permis d'installer une politique d'évolution des effectifs tendant à maintenir les effectifs budgétaires à 1 773 postes.*

Le volet prospectif quant à lui est pris en compte dans le cadre de la définition de la stratégie du SIAAP (SIAAP 2030), le plan stratégique constitue une opportunité pour développer une démarche prospective en définissant des orientations en matière d'exploitation, de maintenance notamment ».

5.2.2 La politique d'avancement d'échelon du personnel

Durant la période sous revue, l'ensemble des personnels a bénéficié d'un avancement d'échelon à durée minimale.

Tableau n° 18 : Avancement d'échelon à la durée minimale

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Nombre de promouvables à la durée minimale	494	543	549	591	627	733	751	4 288
Nombre de promus	494	543	549	591	627	733	751	3 537
Nombre de points d'indices majorés	6 297	6 533	7 609	7 469	6 215	9 014	8 252	43 137
Coût chargé (en €)	276 766	297 689	338 654	352 524	292 443	452 951	391 185	2 011 027

Sources : réponse de l'ordonnateur et bilans sociaux

L'attribution systématique d'avancements d'échelon à l'ancienneté minimale n'est pas conforme à l'article 78 alinéa 2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale qui dispose que « *l'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale est accordé de plein droit. L'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale peut être accordé au fonctionnaire dont la valeur professionnelle le justifie.* ». Ainsi, alors que, selon la loi susmentionnée, l'avancement à la durée maximale est de plein droit et l'avancement à la durée minimale exceptionnel. Dans les faits, l'avancement à la durée maximale est exceptionnel au SIAAP et celui à la durée minimale de plein droit.

Jusqu'en 2017 et la mise en place progressive du protocole « Parcours professionnel, la carrière et rémunération » (PPCR), qui met fin à l'avancement d'échelon à la durée minimale pour une cadence unique d'avancement d'échelon (harmonisation des durées), cette pratique a évidemment été coûteuse pour le SIAAP, car elle a aggravé l'impact du glissement-vieillesse-technicité (GVT) sur les charges de personnel.

L'avancement d'échelon systématique à la durée minimale a un coût cumulé élevé (près de 2 M€ entre 2010 et 2016)

5.3 La rémunération des agents

5.3.1 Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire du SIAAP a été refondu en 2004. Le régime indemnitaire constaté entre 2010 et 2016 se caractérise par une augmentation des indemnités et avantages divers (compte 6414) en moyenne annuelle de 4,8 %.

Les liasses déposées à la chambre, relatives aux exercices 2014 et 2015 ne contiennent aucune pièce exploitable, pas même un seul bulletin de paie d'agent. Certains mandats sont manquants et la dématérialisation n'a pas apporté un quelconque progrès dans la qualité des justificatifs.

Le logiciel utilisé par le SIAAP ne se déverse pas dans Hélios, étant incapable de produire une archive « hl » utilisable par le comptable public. Ce dernier ne reçoit de la part de l'ordonnateur qu'un état au format « PDF ».

La chambre s'étonne de cette situation, Hélios étant en service depuis 2008. Dans sa réponse aux observations provisoires, le SIAAP indique « *qu'il n'est pas encore entré dans le cadre de la transmission dématérialisée des états de paie via Xémélios. Ce dispositif n'est pas obligatoire* ».

La chambre ne peut qu'encourager le SIAAP à engager une démarche de dématérialisation, gage à la fois de plus d'efficacité et de transparence.

5.3.2 Le contrôle de quelques éléments variables de paie

5.3.2.1 La NBI

Durant la période sous revue, le paiement de la nouvelle bonification indiciaire a fortement progressé (+ 36,4 %), principalement du fait d'un nombre croissant de bénéficiaires (+ 39,7 %), ainsi que de l'enveloppe du nombre de points attribués.

**Tableau n° 19 : Le versement de la nouvelle bonification indemnitaire (NBI)
aux agents du SIAAP**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution 2010/2016 (en %)
Coût global de la NBI (en €)	223 004	242 916	251 703	227 800	287 120	293 470	304 229	36,42%
Nombre d'agents bénéficiaires	146	160	166	178	185	199	204	39,73%

Sources: bilans sociaux et réponse ordonnateur

Cette évolution régulière à la hausse a un coût, même s'il est modéré au regard d'autres primes et indemnités versées, et pose la question de la gestion de l'enveloppe des points attribués et de la cotation des postes et fonctions concernés qui en découle.

5.3.2.2 La sujétion de pénibilité

Le SIAAP a mis en place une modification du régime indemnitaire (indemnité d'administration et de technicité et prime de service et de rendement) en intégrant une sujétion de pénibilité modulée du poste pour les seules catégories B et C par délibération du 29 novembre 2011, mise en œuvre dès le 1^{er} décembre 2011 dans six directions techniques du syndicat.

Le périmètre des agents bénéficiaires est très large puisqu'il comprend non seulement les agents d'exploitation, de maintenance et d'entretien dont les fonctions sont reconnues par nature comme particulièrement pénibles, mais également des personnels exerçant des fonctions de prévention, sécurité et sûreté, de laboratoire, des filières techniques et médico-sanitaire et sociale.

L'année 2011 étant une année de transition du fait de la mise en œuvre de cette nouvelle prime en fin d'exercice, le montant versé n'a pas été significatif. En revanche, à compter de l'exercice 2012, cette prime a connu une hausse de 9 % jusqu'en 2016 pour atteindre 770 000 € annuels. La raison principale de cette augmentation réside dans la hausse continue du nombre d'agents bénéficiaires, de 10,45 % entre 2012 et 2016 et même de 23,5 % pour la période de 2011 à 2016.

Tableau n° 20 : Coût de la sujétion de pénibilité

(en €)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	évolution 2010/2016 (en %)
Coût global (en €)		52 415	706 482	731 000	757 000	772 000	770 000	1369,05%
Nombre d'agents bénéficiaires		753	842	878	906	939	930	23,51%
Nombre d'agents de direction potentiellement concernés		1295	1330	1391	1386	1357	1 329	2,63%
Montant moyen par agent		69,61 €	839,05 €	832,57 €	835,54 €	822,15 €	827,96 €	1100,35%

Source : bilans sociaux

* L'année 2011 est une année de transition donc non prise en compte dans le calcul de l'évolution.

Cette évolution régulière à la hausse a un coût non négligeable. Compte tenu du périmètre des potentiels bénéficiaires retenus par la délibération du 29 novembre 2011, le nombre d'agents bénéficiaires de cette majoration de prime ne peut qu'augmenter de manière continue et progressive, comme constaté durant la période sous revue.

Aussi, il est important que le syndicat dresse un état des lieux précis, et revoie les critères d'attribution et de modulation de cette majoration des primes, notamment en procédant à une application plus fine et stricte du critère de pénibilité aux postes occupés par les agents bénéficiaires.

5.3.2.3 La prime d'intéressement

Le SIAAP, se fondant sur les dispositions de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social, a mis en place par une délibération du 20 novembre 2013 une « prime d'intéressement à la performance collective ». Le protocole d'accord avec les syndicats de salariés a été signé le 26 septembre 2013.

A partir de six mois de présence dans l'établissement, la prime bénéficie à tous les agents quel que soit leur statut. Son « montant maximum par agent correspond au plafond réglementaire individuel » (300 €), identique pour tous les agents et défini chaque année en fonction de l'atteinte de quatre objectifs déclinés en huit indicateurs mesurés chaque année :

Tableau n° 21 : Objectifs et indicateurs de la prime d'intéressement

Objectif	Indicateur	Définition
Garantir un service public de qualité	Nombre de plaintes et nuisances usines et réseau	Nombre de plaintes et nuisances répertoriées au cours de l'année après correction des plaignants récurrents
	Évolution du coût de fonctionnement en euros/débits traités des usines (lissé sur deux ans)	Moyenne sur deux ans (N et N-1) des dépenses réelles de fonctionnement divisées par le nombre de débits traités des usines
Renforcer la sécurité	Nombre d'exercices de gestion des situations d'urgence	Suivi du nombre d'exercice entrant dans le cadre de la gestion des situations d'urgence sur l'ensemble des sites du SIAAP (évacuations incendies, fiches réflexes, application plan POI du site)
	Taux de gravité Accident du travail (AT)	Nombre de jours d'arrêt suite à AT / nombre d'heures travaillées
Préserver l'environnement dans le cadre de notre activité	Nombre d'espèces répertoriées	Nombre d'espèces annuelles inventoriées lors de chaque campagne annuelle en Seine et en Marne
	Taux réalisation Agenda 21	Nombre d'actions réalisées / nombre d'actions prévues entrant dans le cadre de l'agenda 21
Promouvoir l'égalité des chances	Nombre de recrutement des apprentis sur un emploi permanent au SIAAP	Nombre d'apprentis recrutés sur un emploi permanent du SIAAP au cours de l'année
	Taux d'emploi des personnes reconnues en situation de handicap	Nombre d'agents reconnus en situation de handicap / effectifs payés + compensations liées aux dépenses relatives et au maintien dans l'emploi des agents et prestations de service

Source : Délibération SIAAP et protocole d'accord de 2013

Les objectifs sont fixés pour une période triennale. Le montant de la prime est modulé en fonction du nombre d'indicateurs atteints :

- 100 % pour six indicateurs au moins, soit 300 €,
- 75 % pour quatre à cinq, soit 225 €,
- 50 % pour deux à trois, soit 150 €,
- aucun versement pour moins de deux.

Le premier versement a eu lieu en 2013, fondé sur les niveaux de ces indicateurs pour l'exercice 2012. En 2013, 2014 et 2015, le montant maximum de 300 € a été versé aux agents éligibles. Cette nouvelle dépense annuelle est en forte hausse pendant la période sous contrôle : de 433 200 € en 2013, la somme totale versée s'est élevée à 463 582 € en 2014 (+ 7 %), puis à 483 150 € (+ 4,2 % par rapport à 2014 et + 11,5 % par rapport à 2013), à cause d'un nombre de bénéficiaires toujours en hausse (respectivement 1 448, 1 551, 1 616 et enfin 1 639 agents en 2016). De fait, en 2016, tous les agents présents au SIAAP bénéficient du versement de la prime, quel que soit leur métier et fonctions occupées et pratiquement tous sont au taux maximum fixé à 300 €.

Tableau n° 22 : Coût de la prime d'intéressement

(en €)	2013	2014	2015	2016	évolution 2013/2016 (en %)
Coût global (en €)	433 200	463 582	483 150	490 000	13,11 %
Nombre d'agents bénéficiaires	1 448	1 551	1 616	1 639	13,19 %
Nombre d'agents de direction potentiellement concernés	1683	1710	1717	1 639	-2,61 %
Montant par agent	300,00 €	300,00 €	300,00 €	300,00 €	-

Sources : bilans sociaux et réponse de l'ordonnateur en 2016

La chambre observe que ce dispositif est conçu pour que le niveau maximal de la prime soit systématiquement versé. Les indicateurs sont peu ambitieux (absence de zéro accident sur les sites), dilués (coût de fonctionnement « des usines » alors qu'il est différent d'un site à l'autre à technologie identique et que Seine Morée est bien plus onéreux que les autres), ou hors du contrôle du SIAAP (nombre d'espèces de poissons dans la Seine). Les niveaux-cibles fixés par le conseil d'administration sont bas, accessibles sans grand effort ou déjà atteints (l'indicateur portant sur l'évolution du coût de fonctionnement ne doit pas évoluer de plus de 6 %, alors qu'il est, du fait des actions de réduction des coûts, orienté structurellement à la baisse ou indépendants de l'action du SIAAP).

Ainsi, le SIAAP ne fait pas porter l'effort sur la consommation électrique (très variable suivant les sites mais première dépense de fonctionnement et premier gisement d'économies), la consommation de réactifs, le nombre d'incidents d'exploitation ou de non-conformités, l'absentéisme, le retard des chantiers de travaux gérés en régie ou en maîtrise d'ouvrage, ou encore la performance des achats alors que cette fonction est distribuée entre le siège et les sites et constitue l'une des ambitions stratégiques du SIAAP.

Aucune évolution de cet accord n'est à signaler pendant la période sous contrôle. Le dispositif a été reconduit à l'identique par une délibération du 22 juin 2016 et est toujours en vigueur.

La chambre relève les défauts de cet accord d'intéressement et elle incite le syndicat à le rendre plus robuste et plus crédible.

Les critères retenus devraient faire peser l'effort sur des objectifs (notamment ceux définis à travers les actions de SIAAP 2030) sous contrôle du syndicat et directement liés à son activité. La somme maximale ne doit pas pouvoir être atteinte systématiquement et sans effort réel. L'éligibilité des personnels doit également être plus sélective. Par exemple, un salarié ne devrait pouvoir bénéficier de la prime qu'après une première année de présence révolue.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la SIAAP indique que « *ses objectifs restent ambitieux : maîtrise des dépenses de fonctionnement, agenda 21, exercice de gestion de situation d'urgence, égalité des chances... Tous les indicateurs ne sont pas systématiquement atteints. (...). L'accord a été reconduit en 2016 avec certaines modifications des cibles : (...) Le taux d'emploi des personnes reconnues en situation de handicap a été porté à 5 %* ».

Au terme de son contrôle, la chambre estime qu'il convient de mettre en place un dispositif qui n'aboutisse pas de facto à une prime d'intéressement forfaitaire d'un montant identique pour l'ensemble des personnels.

5.4 L'action sociale du SIAAP en voie d'unification

Durant la période examinée, l'action sociale du SIAAP est en augmentation de 4,9 % de progression annuelle moyenne.

Sur la même période, les augmentations des effectifs s'établissent à 2,18 %.

Tableau n° 23 : Prestations à caractère social payées par le SIAAP

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2010/2016
COS	665 000	679 630	765 000	776 500	803 489	789 406	795 014	19,55 %
AGOSPAP (mandaté)	165 893	209 563	267 329	261 569	244 403	230 396	256 934	54,88 %
APS	347 546	476 351	515 387	516 929	529 470	537 974	549 986	58,25 %
Participation prévoyance					21 339	62 101	89 270	
CESU (garde enfants 0-3 ans)	21 350	23 400	20 100	27 250	25 650	35 400	37 800	77,05 %
Prestation action sociale	17 152	15 237	20 114	12 261	16 687	17 032	17 629	2,78 %
Restauration collective	440 587	477 597	504 799	411 634	305 382	321 118	265 247	-39,80 %
Tickets restaurants (part à la charge du SIAAP)	793 535	817 479	893 331	960 687	969 561	992 588	997 867	25,75 %
Action logement						277 672	283 394	
TOTAL action sociale (en €)	2 451 063	2 699 257	2 986 060	2 966 830	2 915 981	3 263 687	3 293 141	34,36 %

Sources : bilans sociaux et réponse ordonnateur pour 2016

Ces évolutions s'expliquent par l'extension des prestations offertes aux agents.

Depuis 2015, le champ des prestations servies inclut également l'accès au logement par l'adhésion du syndicat. Le syndicat a adhéré à l'Action Logement (ancien 1 % logement) pour favoriser l'accès au logement social de ses agents.

Les agents du SIAAP sont actuellement affiliés à deux organismes d'action sociale : le Comité d'œuvres sociales (COS) et l'Association pour la gestion des œuvres sociales du personnel des administrations parisiennes (AGOSPAP).

Or à l'origine, seuls les agents de la Ville de Paris mis à disposition du SIAAP bénéficiaient des prestations servies par l'AGOSPAP en application d'une convention signée le 18 octobre 2005 mais, en revanche, tous les agents qui le souhaitaient, pouvaient adhérer au COS qui a été créé en septembre 2004.

Par délibération en date du 21 mars 2007, les prestations servies par l'AGOSPAP et prises en charge par le SIAAP ont été étendues à l'ensemble des agents de l'établissement à compter du 1^{er} janvier 2008. Pour autant, le COS est devenu le partenaire privilégié du syndicat, pour la mise en place et la gestion de son action sociale, puisque près de 97 % des agents sont membres du Comité, soit un nombre d'adhérents d'environ 1 676 personnes en 2015.

Le SIAAP a amorcé un début de convergence en faveur de son COS en validant la suppression des prestations de séjour pour enfants de la liste des prestations fournies par l'AGOSPAP en 2016 qui seront reprises par le COS. Cette politique de transfert des prestations sociales au bénéfice du COS s'est poursuivie en 2017.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le SIAAP confirme avoir « *engagé une fusion des prestations d'action sociales vers un seul organisme. Toutefois, il respecte les engagements pris dans le cadre de la procédure de territorialisation auprès des agents détachés qui souhaitent conserver le bénéfice des prestations AGOSPAP et concilier cet engagement avec la volonté d'avoir son propre comité d'œuvre social* ».

5.5 Le temps de travail

5.5.1 L'organisation et la gestion du temps de travail

Les règles d'aménagement et de réduction du temps de travail sont posées par la délibération n° 2002-030 du 6 mars 2002. Il n'y a pas eu d'accord de réduction du temps de travail. Il n'y a eu aucune autre délibération prise depuis, y compris lors de l'instauration de la journée de solidarité instaurée en 2004. Le dispositif apparaît donc lacunaire et sa conformité au droit est incertaine.

Selon l'article premier de la délibération de 2002, « *la durée hebdomadaire de travail effectif des personnels du SIAAP est réduite à 35 heures en moyenne par semaine.* » Aucun volume horaire annuel n'est indiqué. Aucun schéma d'annualisation n'est précisé ni renvoyé à une autre délibération. L'article 3 définit un cycle de travail hebdomadaire composé de cinq jours ouvrés et de deux jours de repos, et fixe la durée de travail effectué pendant ce cycle à 39 heures sans préciser l'articulation avec la durée mentionnée à l'article premier. Les modalités d'ajustement pour les fonctions et métiers soumis à des sujétions particulières ne sont pas définies.

Or, compte tenu de son activité industrielle et de la nécessité d'assurer la continuité du service, les agents du SIAAP travaillent à des rythmes différents :

- en horaires variables,
- ou bien en horaires fixes, avec des rythmes spécifiques suivant le type de roulement et l'organisation du site (1 x 8h, 2 x 8h ou 3 x 8h).

Plus de la moitié des agents du SIAAP (50,8 %) ont un rythme de travail variable, soit 873 agents sur un total de 1 717 agents.

Des réductions de volume horaire hebdomadaire sont accordées aux agents travaillant à des postes particulièrement pénibles ou dangereux. La réduction est croissante en fonction de la pénibilité.

Les agents en horaires variables peuvent aménager leurs horaires sous réserve d'être présents obligatoirement pendant les plages fixes et de travailler 35 heures hebdomadaires au minimum en moyenne sur l'année. Il existe des plages spécifiques qui sont par dérogation accordées par la direction générale par nécessité de service. Tous les agents ont l'obligation de pointer. Cependant, pour les horaires fixes, les agents ne pointent pas, sauf sur le site de Seine Grésillons et au service de gestion des flux de la direction des réseaux (DDR).

Ainsi, la gestion des horaires est soit assurée par le logiciel, via les pointages, soit par l'encadrement direct qui suit les agents, s'assure de leur présence et du respect des horaires. Les différentes plages horaires et leur fonctionnement sont expliqués aux agents dans un guide interne. Des relais locaux au sein des directions informent les agents et assurent la bonne prise en compte de leurs droits et obligations en matière de gestion du temps et le contrôle interne est réalisé principalement par la hiérarchie directe.

Devant l'atomisation des régimes et la difficulté à obtenir des données, la chambre n'a pas été en mesure de procéder au contrôle du temps de travail.

Ainsi, la chambre formule la recommandation suivante :

Recommandation n° 2 : Établir un accord de réduction du temps de travail précis, exhaustif et explicite, qui reflète les particularités du SIAAP.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le SIAAP indique « *prendre acte des constats relatifs au caractère incertain des dispositions réglementaires relatives à la gestion du temps de travail et comme le souligne le rapport que la déconcentration des règles de gestion du temps de travail ne facilite pas le contrôle interne en matière de temps de travail. Cependant, le contrôle des données de temps de travail relève de la gestion de proximité de chaque site qui justifie une décentralisation de la fonction RH. Chaque site a à ce titre, la maîtrise de l'usage du logiciel de gestion du temps* ».

5.5.2 Un absentéisme élevé et en hausse malgré la mise en œuvre d'une politique préventive de sécurité

Le SIAAP porte une attention particulière au suivi des conditions de travail de ses agents ainsi qu'à la garantie de leur sécurité et de leur santé. Il mène des actions en matière de risques psycho-sociaux et conduit une politique active pour l'intégration et le maintien en emploi des travailleurs en situation de handicap.

Il y consacre des moyens importants, notamment avec un service EMP (Ergonomie et médecine professionnelle) de neuf personnes dont deux médecins au sein de la DRH, des agents chargés de prévention à l'échelon central et dans toutes les directions opérationnelles, un protocole de prévention des risques psychosociaux.

Le SIAAP s'est engagé dans une amélioration continue de ses démarches de prévention et de sécurité au travail et indique placer la sécurité au cœur de son action, les métiers de l'assainissement comportant des risques spécifiques. Aussi, il pratique une politique préventive importante avec un grand nombre de visites médicales (1 189 en 2015), d'exams complémentaires (2 372 en 2015) et la prise en charge des vaccinations obligatoires selon l'activité des agents (905 en 2015).

Malgré cette politique préventive, le taux global d'absentéisme (hors formation) augmente (+ 1,82 points) durant la période examinée pour atteindre le taux de 9,66 % en 2016, ainsi que le nombre de jours d'absence hors formation (+ 25 %), alors que les effectifs, exprimés en ETPT, ne se sont accrus que de 1,67 %.

Cette augmentation constante depuis 2012 place le SIAAP à un taux nettement plus élevé que celui des collectivités de la petite couronne qui se situait à 8,5 % en 2015 contre 9,16 % pour le syndicat.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le SIAAP indique que « le chiffre de 8,50 % (bilan social CIG Petite couronne 2015) intègre l'ensemble des agents employés (fonctionnaires et contractuels). La comparaison avec le chiffre de l'absentéisme des seuls fonctionnaires apparaît plus pertinente dans la mesure où le SIAAP emploie moins de 4 % de contractuel. Le chiffre de l'absentéisme des seuls fonctionnaires pour l'année 2015 pour l'ensemble des collectivités de la petite couronne est de 9,40 % soit supérieur au taux du SIAAP cette même année. La situation de l'absentéisme se situe donc dans la « norme » de l'absentéisme des collectivités. Néanmoins, le SIAAP prend acte de la nécessité de porter son attention sur le volume de ces absences et de ses variations. Le taux d'absentéisme est depuis 2018 examiné trimestriellement et analysé en comité de direction ».

Tableau n° 24 : Évolution de l'absentéisme

en jours d'arrêt	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2010/2016 (en %)
Maladie dont :								
Maladie ordinaire	15 154	15 718	17 166	17 056	15 718	18 619	18 245	20,40 %
congés longue maladie (CLM)	7 191	6 016	2 868	5 386	4 578	4 417	5 745	-20,11 %
congés longue durée (CLD)	2 061	3 285	5 141	5 027	4 325	4 276	2 862	38,86 %
Accidents du travail	2 916	4 911	4 504	5 373	5 249	4 807	5 838	100,21 %
Maternité, paternité, adoption	2 319	3 132	3 903	2 630	3 541	3 205	4 410	90,17 %
Exercice du droit syndical – conflits sociaux	NC	NC	NC	NC	NC	NC	NC	
Total jours d'absence hors formation	29 641	33 062	33 582	35 472	33 411	35 324	37 100	25,16 %
Formation	7 760	10 362	10 514	9 541	10 149	8 343	8 388	8,09 %
Autre forme d'absence	0	0	0	0	0	0	0	
Total jours d'absence	37 401	43 424	44 096	45 013	43 560	43 667	45 488	21,62 %
Total effectif équivalents temps plein	1 657	1 651	1 697	1 696	1 688,5	1 694,8	1 684,6	1,67 %
Nombre de jours ouvrables	228	228	228	228	228	228	228	
Taux global d'absentéismes HORS jours de formations (en %)	7,85 %	8,78 %	8,68 %	9,17 %	8,68 %	9,14 %	9,66 %	1,82 %
Taux global d'absentéisme (en %)	9,90 %	11,54 %	11,40 %	11,64 %	11,31 %	11,30 %	11,84 %	1,96 %

Sources : bilans sociaux et réponse de l'ordonnateur

Les principaux postes d'accroissement de l'absentéisme sont en premier lieu, les arrêts pour maladie ordinaire qui forment la majorité des arrêts de travail en nombre de jours et qui ont progressé de 18 % durant la période sous revue, ainsi que, en second lieu les accidents du travail (+ 100 %). Or, il s'agit de postes faisant partie des absences dites compressibles sur lesquels l'employeur peut agir notamment eu égard aux risques psychosociaux auxquels ses agents sont exposés.

Cette augmentation des arrêts de maladie ordinaire est due au nombre d'agents ayant eu au moins un congé de maladie. Ce nombre est en augmentation avec une durée moyenne qui progresse jusqu'en 2015, à l'exception de l'année 2014.

Tableau n° 25 : Évolution de la maladie ordinaire

Maladie ordinaire	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2010/2016
Nombre d'agents	732	765	784	877	851	904	864	18,03 %
Pourcentage d'agent avec arrêt	45,40 %	46,17 %	46,20 %	52,11 %	49,77 %	52,64 %	51,25 %	
Durée moyenne d'un arrêt par agent (en jours)	14,78	20,53	21,90	19,45	18,45	20,59	21,12	42,90 %

Source : Bilans sociaux et réponse de l'ordonnateur

La chambre n'a pas constaté de mise en place d'une politique structurée de lutte contre l'absentéisme au sein du SIAAP, notamment sur les maladies ordinaires qui touchent la majorité des agents.

En ce qui concerne les accidents du travail, le SIAAP a mis en place un suivi et une analyse très précise des données issues de son logiciel de Gestion des Accidents du Travail (GAT) qui lui permettent d'identifier les tendances de fond, les problématiques communes et les événements survenus annuellement, donc d'expliquer et justifier l'origine des accidents.

L'augmentation constatée des accidents du travail depuis 2010, qui est de nature non conjoncturelle, s'explique d'une part par le nombre d'agents concernés et d'autre part, par la durée moyenne des arrêts par agent qui s'allonge considérablement en passant en moyenne de 38 jours à 60 jours, ce qui signifie que la gravité des accidents survenus a fortement augmenté.

Tableau n° 26 : Évolution des accidents du travail

Accidents du travail	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre d'agents	97	90	92	105	88	98	97
Durée moyenne par agent (en jours)	38	55	49	51	59	49	60
Durée moyenne par arrêt (en jours)	13	19	17	16	17	17	19

Source : Bilans sociaux et réponse de l'ordonnateur

En ce domaine, la chambre n'a pas constaté de mise en place d'une politique structurée de lutte contre les accidents du travail malgré des outils de suivi et d'analyse mis en place au sein du SIAAP.

Au-delà des dispositifs de suivi existants, il conviendrait de mettre en place un dispositif incitatif de lutte contre l'absentéisme, ainsi qu'une politique structurée de pilotage et de contrôle ciblée sur la lutte contre les accidents du travail et les maladies ordinaires.

5.5.3 La gestion des heures supplémentaires

Selon la réglementation en vigueur (décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires) l'employeur a la possibilité, pour compenser les heures supplémentaires effectuées par un agent, d'accorder un repos ou, à défaut, de rémunérer ces heures (*articles 3 et 7 dudit décret*). L'octroi d'un repos compensateur est le principe, le paiement des heures relevant de l'exception.

Au SIAAP, les indemnités horaires pour travaux supplémentaires sont régies par l'article 7-5 de la délibération du 20 septembre 2004 ainsi rédigé : « *Les agents de catégorie C ou les rédacteurs territoriaux ayant un indice brut inférieur à 380 pourront percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires dans les conditions fixées par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.* ». Les conditions de recours aux heures supplémentaires ainsi que les modalités de compensation ne sont pas définies.

Le syndicat privilégie de plus en plus la rémunération des heures supplémentaires effectuées avec une augmentation constatée de 8,8 % alors que sur la même période examinée, la progression des agents bénéficiaires est deux fois moins élevée, soit 4 %.

La gestion des heures supplémentaires se fait de manière déconcentrée au niveau des directions locales concernées. La DRH donne les orientations à respecter, une enveloppe budgétaire est allouée à chaque direction, suit sa consommation et indemnise les heures supplémentaires réalisées. Elle n'assure pas de réel contrôle interne sur les états transmis.

Durant la période examinée, les dépenses liées aux heures supplémentaires ont fortement progressé (+ 21,8 %) principalement du fait d'une augmentation du volume de nombre d'heures supplémentaires payées (+ 8,8 %) et du nombre d'agents bénéficiaires, du moins jusqu'en 2015 (+ 10,4 %). En effet, l'année 2016 a vu la baisse du nombre des bénéficiaires (- 5,8 %) tout comme du volume d'heures supplémentaires accordées et payées. Cette baisse n'est toutefois pas significative de la tendance haussière observée sur le reste de la période examinée.

Tableau n° 27 : Versement des heures supplémentaires

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2010/2016
Coût global (en €)	649 784	673 712	748 649	779 073	828 140	822 548	791 299	21,78 %
Nombre d'heures sup. payées	41 063	41 486	45 908	47 072	49 192	47 386	44 679	8,81 %
Nombre d'agents bénéficiaires	758	771	798	813	822	837	788	3,96 %

Source : Bilans sociaux et réponse de l'ordonnateur

Cette hausse se traduit par un coût élevé et elle pose la question de la réalité d'un véritable contrôle interne réalisé par la DRH centrale et de la gestion des effectifs, notamment au sein de la direction générale de l'exploitation (DGAE) qui regroupe les grandes sites (Seine Amont, Seine Aval, Seine Grésillons et Seine Centre) et la direction des réseaux et qui concentre en moyenne annuelle 96 % des heures supplémentaires payées.

Le SIAAP a justifié l'augmentation notable des heures supplémentaires par la livraison et la mise en service de nouveaux grands équipements, qui ont nécessité la mobilisation accrue d'agents pour superviser les ouvrages et prendre la main. Cependant, cette période de construction et de prise de contrôle s'achève. Les automatismes, qui remplacent les agents, sont désormais plus nombreux que sur les anciens équipements. Il ne sera donc plus justifié de recourir autant aux heures supplémentaires. Par ailleurs, l'ordonnateur n'a jamais justifié le recours systématique au paiement, de préférence au repos compensateur.

Tableau n° 28 : Répartition du coût des heures supplémentaires par direction

(en €)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	évolution 2011/2016
Direction générale et direction centrale	4 642	4 493	7 516	5 298	5 156	3 132	-32,53 %
DGAE	646 786	725 976	749 099	802 261	795 262	764 219	18,16 %
Variation annuelle des HS pour la DGAE		12,24 %	3,19 %	7,10 %	-0,87 %	-3,90 %	
Directeur général adjoint à la prospective	7 804	6 089	6 864	7 689	9 008	9 342	19,71 %
Directeur général adjoint aux ressources	14 480	12 091	15 594	12 892	13 122	14 606	0,87 %
TOTAL HS	673 712	748 649	779 073	828 140	822 548	791 299	17,45 %
Variation annuelle en %		11,12 %	4,06 %	6,30 %	-0,68 %	-3,80 %	

Source : bilans sociaux et réponse de l'ordonnateur en 2016

Afin d'éviter que le recours aux heures supplémentaires ne se transforme en complément de rémunération pour les bénéficiaires, eu égard à son caractère régulier et haussier, la chambre estime souhaitable qu'une délibération définisse de nouvelles modalités de recours aux heures supplémentaires et de compensation qui actualise les évolutions dans les situations et organisation du travail intervenues depuis 2004.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le SIAAP indique que « *la progression des heures supplémentaires (3 % par an en moyenne entre 2011 et 2016) s'expliquent en partie par le processus de territorialisation, les enveloppes gérées ne prenant en compte que les heures payées aux agents territoriaux. Les enveloppes sont stables depuis 2014. La maîtrise des effectifs engagés par le SIAAP induisent de recourir plus fréquemment aux heures supplémentaires lorsque les besoins le justifient. La gestion des interventions à distance pendant les périodes d'astreintes et leur mutualisation constituent des moyens de mieux encadrer et maîtriser les enveloppes budgétaires* ».

5.5.4 La gestion des astreintes

La gestion des astreintes est réalisée de la même manière que pour les heures supplémentaires. Elle connaît la même tendance à la hausse pendant la période sous revue, et leur coût global a progressé de 29,2 %. En revanche, la progression constatée est davantage liée à la hausse des versements par agent bénéficiaire, qui passe en moyenne annuelle de 1 092 € à 1 274 € entre 2010 et 2016, qu'à la hausse du nombre de bénéficiaires.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le SIAAP indique notamment « *qu'afin de concilier continuité du service et sécurité des installations, les astreintes constituent un passage obligé pour abandonner progressivement le travail en roulement 3x8. Le SIAAP a également défini les règles des concessions pour logement de fonction. Le nombre d'emplois logés par nécessité absolue de service est progressivement réduit, ce qui induit le paiement d'indemnités d'astreinte, conformément à la réglementation en vigueur* ».

Tableau n° 29 : Coûts des astreintes

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	évolution 2010/2016
Coût global des astreintes (en €)	228 762	248 988	255 133	274 681	288 644	295 582	307 000	29,21 %
Variation annuelle en %		8,84 %	2,47 %	7,66 %	5,08 %	2,40 %	3,86 %	
Nombre d'agents bénéficiaires	204	228	242	243	249	248	241	21,57 %
Total /agent bénéficiaires en €		1 092	1 054	1 130	1 159	1 192	1 274	

Source : Bilans sociaux et réponse de l'ordonnateur

6 LES FINANCES DU SIAAP

6.1 Présentation et fiabilité des comptes

6.1.1 Le régime juridique et financier des activités du SIAAP

Le SIAAP est une institution interdépartementale dont les compétences recouvrent l'assainissement, service public industriel et commercial financé par redevance, et les eaux pluviales urbaines, service public administratif dorénavant consacré par la loi depuis 2015 à l'article L. 2226-1 du CGCT⁴², et applicable au SIAAP depuis la loi NOTRe en vertu de l'article L. 2226-2 du CGCT, qui faute d'un financement spécifique relève d'un financement par l'impôt.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le SIAAP indique notamment « *qu'il ne gère pas, même partiellement, le service public des eaux pluviales (...). Il gère des apports en eaux pluviales déversées dans le réseau d'eaux usées.* »

⁴² « La gestion des eaux pluviales urbaines correspondant à la collecte, au transport, au stockage et au traitement des eaux pluviales des aires urbaines constitue un service public administratif relevant des communes, dénommé service public de gestion des eaux pluviales urbaines. »

6.1.2 Le bilan du SIAAP

À la suite du dernier contrôle de la chambre, qui pointait l'absence d'état de l'actif, une procédure de gestion patrimoniale a été mise en place par la DAM. Celle-ci a permis la création d'un état de l'actif informatisé avec l'assistance d'un prestataire. La constitution même de cet état est passée par un travail important de recherche et d'analyse documentaire et de requalification de données anciennes, les seules disponibles avant 1995 étant les tableaux d'amortissement. La méthode retenue a donc été pour l'essentiel administrative et comptable, au sens où elle portait de la documentation en possession du SIAAP permettant de renseigner l'état de l'actif, et non pas de la situation patrimoniale constatée (physique ou immatérielle).

Elle a consisté à :

- documenter et réconcilier les valeurs brutes des actifs du SIAAP,
- contrôler les amortissements passés au fil du temps,
- analyser les écarts constatés sur les valeurs brutes et le cumul des amortissements,
- informatiser les données reconstituées.

Cette procédure a permis en particulier de fiabiliser les écritures d'amortissement, jusqu'alors passées sur la base des tranches d'investissement réalisées année après année. Cette évolution permet de considérer que les observations de la chambre relatives à l'état de l'actif ont été partiellement prises en compte.

Il en va différemment en revanche de l'inventaire physique du patrimoine de l'établissement, puisque ce chantier n'a pas été entrepris par le SIAAP. Or, comme le relevait déjà la chambre en 2010, 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 sa réponse aux observations provisoires, le SIAAP indique que « *d'une part, le travail de reconstitution de l'inventaire comptable a fait l'objet d'échanges avec la DRFIP tout au long du projet, et qu'à la suite le projet a intégré le transfert informatisé des données au comptable public via les flux INDIGO INVENTAIRE afin que l'état de l'actif du comptable soit actualisé en concordance avec cet inventaire. D'autre part, les équipes du SIAAP travaillent sur la méthodologie de mise en place d'un inventaire physique et de son rapprochement avec l'inventaire comptable existant et du renforcement des procédures d'entrées et sorties des actifs, dans le cadre des actions de SIAAP 2030 (action 41)* ».

La chambre maintient la recommandation suivante :

Recommandation n° 3 : Doter l'établissement d'un inventaire patrimonial en vue de fiabiliser l'état de l'actif.

6.2 Le cycle budgétaire du SIAAP

Le cycle budgétaire du SIAAP comportait, jusqu'en 2014, un budget primitif (BP) et deux décisions modificatives (DM). L'exercice 2015 a été le premier au cours duquel, par souci de simplification, une seule et unique DM est intervenue à l'automne en vue d'ajuster les prévisions. Initialement provisoire, l'aménagement du calendrier s'est depuis pérennisé. Cette modification du cycle traduit la maîtrise croissante de la direction de l'administration et des moyens sur la construction du budget. Il en résulte une sincérité accrue des documents budgétaires.

6.2.1 Les arbitrages concernant les investissements

En raison de la forte intensité capitalistique des activités d'épuration, l'investissement représente chaque année une part conséquente du budget du SIAAP. De fait, le syndicat s'est doté de procédures de suivi et d'arbitrage propres, tant pour la prévision que pour l'exécution des opérations d'investissement : programme général des investissements sur 10 années glissantes, distinction entre autorisations d'engagement et crédits de paiement, phasage de l'ouverture des crédits dans le temps.

En outre, le SIAAP précise qu'un comité des investissements (CDI) a été créé en 2012 à l'initiative de la direction générale. Il est composé en qualité de membres permanents du directeur général, des directeurs généraux adjoints, de la DAM, de la DAC, du directeur de la Direction Santé Environnement et du conseiller technique. En plus de ces membres permanents, sont présents les directeurs présentant des demandes, qui ont été préalablement arbitrées par les DGA(s) et sont analysées et validées par le Comité des Investissements.

Le comité des investissements se réunit chaque année en juin et statue pour l'année N+1. Sa mission est triple :

- rephasage des crédits en fonction de l'avancement des opérations en cours,
- ouverture des autorisations d'engagement pour N+1,
- mise à jour du programme général des investissements.

En préparation du CDI, les directions elles-mêmes saisissent dans le progiciel de gestion Coriolis le phasage des crédits actualisé pour les opérations en cours, les nouvelles demandes d'autorisations pour l'exercice N+1, et les projets à plus long terme qui viendront s'inscrire au programme général. Les écritures provisoires ainsi saisies font ensuite l'objet d'une validation par la DAM.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le SIAAP précise que *« les projets à plus long terme ne sont pas saisis dans un progiciel de gestion, mais sous le logiciel Excel. Le contrôle de la Direction de l'Administration et des Moyens consiste à s'assurer que les écritures saisies correspondent aux demandes (mentionnées dans les notes budgétaires et dans les fiches CDI). Il ne s'agit pas d'un arbitrage sur le fond des demandes, mais d'un contrôle sur la conformité entre les saisies et les notes et fiches adressées à la Direction Générale. L'arbitrage sur le fond des demandes est réalisé dans le cadre du CDI, par la Direction Générale »*.

Cette programmation glissante, arbitrée par une instance centralisée unique, est de nature à permettre le lissage de l'investissement et à faire prévaloir l'intérêt d'ensemble du SIAAP sur les logiques propres de chacune de ses usines.

6.2.2 La qualité des documents budgétaires

6.2.2.1 La qualité d'ensemble du processus de prévision

La prévision budgétaire est une mission assurée en propre par la DAM sur la base d'une note de cadrage annuelle signée du directeur général. Cet exercice repart chaque année du prévisionnel de l'exercice précédent, la DAM ayant à faire observer depuis 2014 une règle de ressources inchangées hors événements exceptionnels et hors variation du volume traité par les usines.

La prévision dans son ensemble est étayée par de nombreux documents contredits par la DAM avec les directions concernées, allant des hypothèses retenues en termes de débits traités et de prix des fluides et réactifs au tableau général d'échange, qui retrace les échanges et justifie chaque montant. Comme le montrent les taux d'exécution budgétaire, le cycle de la prévision budgétaire est robuste.

6.2.2.2 Les atteintes au principe de sincérité budgétaire

L'état de situation des autorisations de programme et crédits de paiement annexé au compte administratif du SIAAP pour 2016 révèle deux anomalies qui affectent la sincérité des documents budgétaires.

D'une part, l'établissement laisse subsister sous forme de reliquats trois autorisations de programme pour des opérations soldées ou annulées ouvertes en 2001 ou 2002. Deux de ces autorisations ont été révisées en 2016 ; sur ces dernières, le SIAAP a fait voter à son organe délibérant, au titre de l'exercice, des crédits de paiement qui ont été mobilisés pour des montants de 74 995 € et 48 167 €. La troisième autorisation semble dormante. Ce recours à des reliquats d'opérations soldées ou annulées ne trouve pas de justification dans la définition des autorisations de programme, qui correspondent en principe à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou un ensemble d'immobilisations déterminées. Il pose en outre un problème de transparence de l'information et de détournement du consentement donné par l'organe délibérant au moment du vote des opérations d'investissement.

Tableau n° 30 : Reliquats d'autorisations de programme, en €

N° de l'AP	Désignation	AP N-1	AP révisée	CP ex. antérieurs	CP ex. 2016	CP restant à financer
2002-ZZY	Reliquat des opérations soldées (travaux)	1 442 999,97	1 475 179,97	1 235 381,11	74 995,32	164 803,54
2002-900	Reliquat sur opérations annulées (travaux)	2 318 209,60	2 318 951,54	1 007 321,36	48 167,60	1 263 462,58
2001-ZZZ	Reliquat sur opérations soldées (travaux)	2 183 934,76	2 183 934,76	1 789 449,80	0,00	394 484,96

Source : CRC, à partir du compte administratif

D'autre part, le SIAAP a créé en 2015 une autorisation de programme pour dépenses imprévues. Bien qu'elle n'ait fait l'objet d'aucune exécution, son montant a été révisé en 2016 et porté à 1,3 M€. La définition de l'autorisation de programme rappelée ci-avant apparaît parfaitement incompatible avec l'idée de dépenses imprévues : l'autorisation de programme comporte en effet l'idée d'immobilisation ou d'ensemble d'immobilisations déterminées, et les dépenses imprévues engagées au titre d'une opération doivent, le cas échéant (c'est-à-dire si elles conduisent à un déplacement du plafond), faire l'objet d'un ajustement de l'AP à laquelle elles se rapportent.

Tableau n° 31 : Autorisation de programme pour dépenses imprévues, en €

N° de l'AP	Désignation	AP N-1	AP révisée	CP ex. antérieurs	CP ex. 2016	CP restant à financer
2015-999	Dépenses imprévues	430 000,00	1 349 944,00	0,00	0,00	1 349 944,00

Source : CRC, à partir du compte administratif

Ces insincérités budgétaires, bien qu'elles n'engagent pas des montants significatifs, font néanmoins courir le risque de fausser la lecture du coût réel des opérations d'investissement à quoi sert en principe l'état de situation des autorisations de programme et crédits de paiement.

La chambre formule la recommandation suivante :

Recommandation n° 4 : Annuler les autorisations de programme concernant des opérations soldées ou annulées et des dépenses imprévues.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le SIAAP indique vouloir faire évoluer son dispositif d'autorisation de programme afin de se conformer à la recommandation de la chambre.

6.3 Situation financière

6.3.1 L'exécution budgétaire et la construction du résultat

En cumulant exploitation et investissement, le SIAAP mandate chaque année pour près de 1,2 Md€ répartis entre les deux sections à quasi égalité.

En ce qui concerne la section d'exploitation, le taux d'exécution en recette apparaît très satisfaisant (de l'ordre de 100 %), signe que l'établissement anticipe correctement les évolutions sur la redevance d'assainissement collectif (sa principale ressource) et sur les primes pour épuration de l'AESN.

En dépense, le calcul du taux d'exécution doit faire l'objet d'un retraitement pour prendre en compte l'absence d'exécution au c/023, qui est un chapitre de prévision sans réalisation. Ainsi, les taux d'exécution présentés ci-après neutralisent les annulations de crédits votées chaque année sur ce chapitre. Supérieurs en moyenne à 95 %, ils apparaissent eux aussi très satisfaisants.

Les mêmes constats peuvent être dressés pour la section d'investissement, où le retraitement concerne le c/021. Les variations plus sensibles de cette section s'expliquent par la plus forte présence de restes à réaliser et par la nature même des opérations d'équipement.

Tableau n° 32 : Exécution budgétaire (situation synthétique), en M€

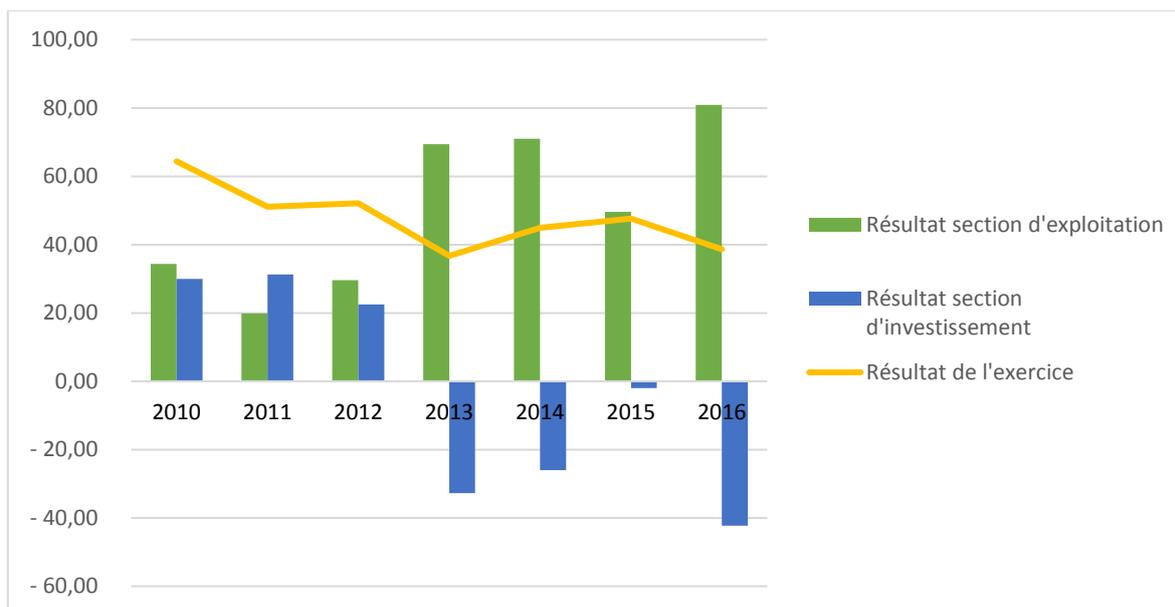
SECTION D'EXPLOITATION							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Dépenses d'exploitation</i>							
Crédits ouverts	543,39	575,41	633,22	631,45	628,29	627,84	662,76
<i>dont vir. prévisionnel du c/023</i>	10,55	8,49	11,81	48,94	53,42	34,54	60,23
Mandats émis	511,29	543,15	587,39	555,40	551,65	569,96	578,64
Taux d'exécution	96 %	96 %	95 %	95 %	96 %	96 %	96 %
<i>Recettes d'exploitation</i>							
Crédits ouverts	543,39	559,91	603,54	612,18	613,29	617,43	662,76
Titres émis	558,99	557,33	606,56	612,70	618,04	618,80	661,56
Taux d'exécution	103 %	100 %	101 %	100 %	101 %	100 %	100 %
Solde d'exécution N	47,71	14,18	19,16	57,31	66,39	48,84	82,93
Résultat reporté N-1	0,00	15,50	29,68	19,27	15,00	10,41	9,69
<i>Restes à réaliser N-1</i>							
En dépenses	13,31	9,85	19,27	7,17	10,41	9,68	11,69
En recettes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Résultat sect. d'exploitation	34,40	19,83	29,58	69,40	70,99	49,56	80,92
SECTION D'INVESTISSEMENT							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Dépenses d'investissement</i>							
Crédits ouverts	834,91	820,07	685,82	583,56	621,75	622,50	634,76
Mandats émis	672,42	632,17	599,03	517,03	563,33	563,94	578,89
Taux d'exécution	81 %	77 %	87 %	89 %	91 %	91 %	91 %
<i>Recettes d'investissement</i>							
Crédits ouverts	806,98	768,34	696,79	505,79	619,66	635,00	634,76
<i>dont vir. prévisionnel du c/021</i>	10,55	8,49	11,81	48,94	53,42	34,54	60,23
Titres émis	696,22	569,47	687,76	441,36	548,73	577,42	559,54
Taux d'exécution	87 %	75 %	100 %	97 %	97 %	96 %	97 %
Solde d'exécution N	23,80	-62,69	88,73	-75,67	-14,59	13,48	-19,35
Résultat reporté N-1	27,93	51,73	-10,96	77,77	2,10	-12,50	0,98
<i>Restes à réaliser N-1</i>							
En dépenses	37,62	43,58	57,07	38,65	34,08	26,69	36,06
En recettes	15,87	85,83	1,82	3,85	20,55	23,75	12,12
Résultat sect. d'investissement	29,98	31,29	22,52	-32,70	-26,03	-1,97	-42,31
Résultat de l'exercice	64,38	51,12	52,10	36,71	44,96	47,60	38,61

Source : CRC, à partir du compte administratif

Sur l'ensemble de la période, le résultat de l'exercice est systématiquement positif mais connaît une diminution tendancielle. Celle-ci est imputable pour l'essentiel à la dégradation du résultat de la section d'investissement, qui devient négatif à partir de 2013. Cette situation conduit à solliciter de façon croissante la section d'exploitation en substitution des recettes d'investissement. De fait, l'autofinancement progresse nettement à partir de 2013.

En synthèse, la situation financière du SIAAP connaît donc une légère dégradation au plan de l'équilibre des opérations d'investissement mais reste parfaitement sous contrôle (comme le montrent les taux d'exécution) et son résultat se maintient du fait du dynamisme de la section d'exploitation.

Graphique n° 3 : Contribution de chaque section à la construction du résultat, en M€

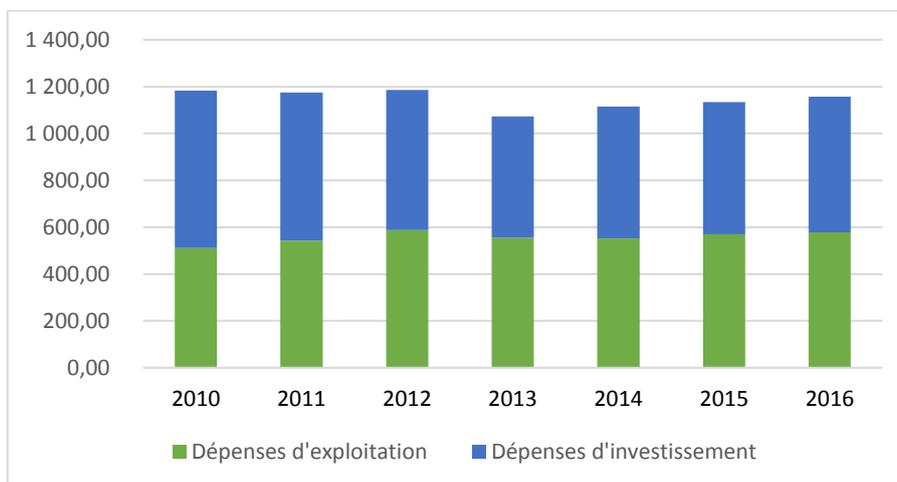


Source : CRC, à partir du compte administratif

6.3.2 La structure des dépenses

Les dépenses exécutées par le SIAAP se répartissent de façon quasi égale entre exploitation et investissement, chaque section s'équilibrant entre 500 et 600 M€.

Graphique n° 4 : Part des dépenses consacrées à l'exploitation et à l'investissement, en M€



Source : CRC, à partir du compte administratif

Au sein des dépenses d'exploitation, les charges à caractère général sont prédominantes, suivies des charges de personnel puis des charges financières. En 2016, sur 204,31 M€ de charges à caractère général, l'établissement a en outre consacré 48,51 M€ aux charges de sous-traitance générale, de loin son premier poste de dépense, devant l'achat de fournitures non stockables (33,39 M€), les consommables divers (23,09 M€), les remboursements de frais (10,97 M€) et la maintenance (10,60 M€).

Depuis 2011, les charges à caractère général demeurent relativement stables et oscillent entre 202 et 222 M€. Avec 7,46 M€ d'annulations de crédits en 2016 ventilées entre l'ensemble des articles budgétaires du c/011, elles forment la catégorie de dépenses dont l'exécution est la plus surveillée. En comparaison, au titre des dépenses de personnel, les annulations de crédits du c/012 n'ont représenté la même année que 1,09 M€.

En investissement, les réalisations de l'exercice 2016 sont très majoritairement classées au c/23 en immobilisations en cours (366,73 M€). Le poste des remboursements d'emprunts est le deuxième dans la section, avec 86,26 M€ de capital amorti au cours de l'année.

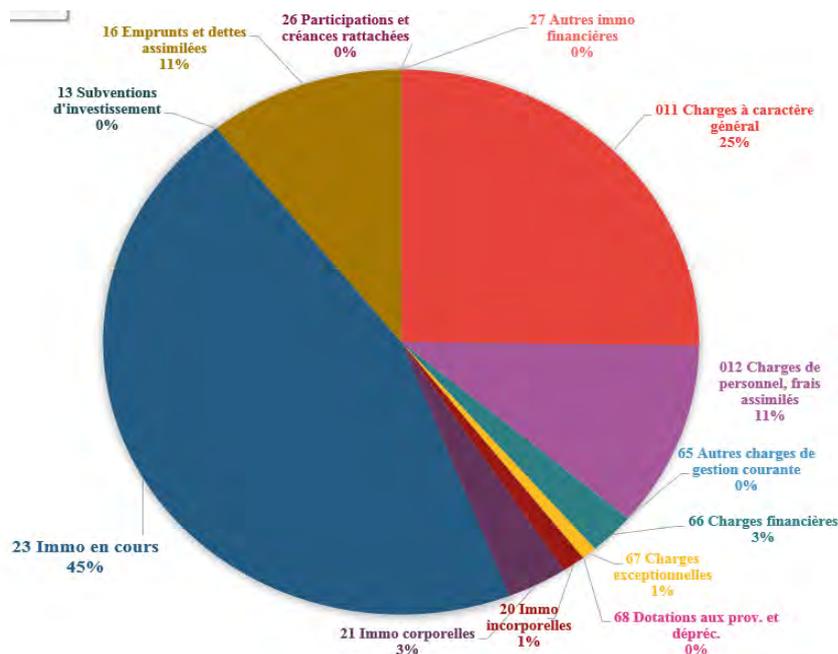
Tableau n° 33 : Structure générale des dépenses du SIAAP, en M€

SECTION D'EXPLOITATION							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Dépenses d'exploitation</i>							
Crédits ouverts	543,39	575,41	633,22	631,45	628,29	627,84	662,76
Mandats émis	511,29	543,15	587,39	555,40	551,65	569,96	578,64
dont dépenses réelles	284,43	309,23	332,33	324,10	317,36	326,62	320,46
011 Charges à caractère général	190,24	208,05	222,07	201,52	201,78	210,87	204,31
012 Charges de personnel, frais assimilés	79,31	81,56	84,30	86,98	88,91	90,55	89,05
65 Autres charges de gestion courante	0,20	0,22	0,24	0,26	0,21	0,16	0,18
66 Charges financières	9,47	14,48	19,78	22,06	21,50	21,50	20,31
67 Charges exceptionnelles	5,22	4,92	5,94	13,29	4,59	3,54	6,54
68 Dotations aux prov. et dépréc.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,37	0,00	0,08
dont dépenses d'ordre	226,86	233,92	255,06	231,29	234,29	243,34	258,18
042 Op. ordre transfert entre sections	226,86	233,92	255,06	231,29	234,29	243,34	258,18
SECTION D'INVESTISSEMENT							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Dépenses d'investissement</i>							
Crédits ouverts	834,91	820,07	685,82	583,56	621,75	622,50	634,76
Mandats émis	672,42	632,17	599,03	517,03	563,33	563,94	578,89
dont dépenses d'équipement	467,11	481,63	382,81	353,70	401,95	397,59	403,59
20 Immo incorporelles	8,93	7,29	9,44	13,44	13,03	10,94	10,18
21 Immo corporelles	34,72	35,74	30,99	32,22	29,58	30,03	26,67
23 Immo en cours	423,45	438,59	342,37	308,03	359,34	356,61	366,73
dont dépenses financières	113,45	55,48	83,96	73,42	78,23	88,26	86,31
13 Subventions d'investissement	0,00	0,00	0,00	0,01	0,25	0,00	0,01
16 Emprunts et dettes assimilées	113,45	55,46	83,95	73,41	77,97	88,25	86,26
26 Participations et créances rattachées	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03
27 Autres immo financières	0,00	0,02	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00
dont dépenses d'ordre	91,86	95,06	132,27	89,91	83,15	78,10	89,00
040 Op. ordre transfert entre sections	91,86	95,06	132,27	88,73	83,15	78,10	89,00
041 Op. patrimoniales	0,00	0,00	0,00	1,19	0,00	0,00	0,00

Source : CRC, à partir du compte administratif

En globalisant les dépenses supportées par les deux sections, il apparaît que le SIAAP reste avant tout un investisseur, les immobilisations en cours absorbant 45 % de son budget total. L'établissement consacre 25 % de son budget aux charges à caractère général (c'est-à-dire, à proprement parler, aux dépenses d'exploitation hors personnel), 11 % aux charges de personnel et a remboursé autant, en 2016, de capital d'emprunt.

Graphique n° 5 : Structure générale des dépenses en 2016, en M€



Source : CRC, à partir du compte administratif

En somme, la structure des dépenses du SIAAP apparaît conforme aux finalités de l'établissement. Signe d'un réel effort en gestion, les charges à caractère général sont contenues sur l'ensemble de la période.

6.3.3 Le financement de l'investissement

Le financement de l'investissement du SIAAP combine quatre facteurs clefs :

- les subventions d'investissement, qui représentent entre un tiers et la moitié du total des recettes réelles ;
- les différents prélèvements sur la section d'exploitation, constitués essentiellement par les provisions et amortissements. Le montant significatif de cette recette d'ordre est à mettre sur le compte de l'amortissement des installations complexes spécialisées (c/28151) et des bâtiments d'exploitation (c/281311 et 281351) ;
- l'excédent d'exploitation capitalisé (c/1068), par lequel le résultat de l'exercice antérieur est affecté au comblement du déficit de la section d'investissement, ou bien à l'investissement futur ;
- les emprunts et dettes assimilés, qui jouent dans les faits le rôle de variable d'ajustement selon l'état des travaux à réaliser.

Du fait de la très forte intensité en capital de ses activités, le SIAAP passe chaque année pour plus de 230 M€ d'amortissements, pesant d'autant sur la section d'exploitation mais garantissant, avec l'apport des excédents capitalisés au c/1068, un niveau d'autofinancement satisfaisant.

Tableau n° 34 : Structure des recettes d'investissement, en M€

SECTION D'INVESTISSEMENT							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Recettes d'investissement</i>							
Crédits ouverts	806,98	768,34	696,79	505,79	619,66	635,00	634,76
Titres émis	696,22	569,47	687,76	441,36	548,73	577,42	559,54
dont recettes réelles	469,36	335,55	432,70	208,89	314,45	334,08	301,36
dont subventions d'investissement (c/13..)	172,35	138,12	154,83	98,19	101,07	130,84	134,31
% subventions d'investissement	37 %	41 %	36 %	47 %	32 %	39 %	45 %
dont produits d'emprunt (c/16 hors 165)	240,32	153,71	271,67	77,44	148,65	126,18	111,97
% produits d'emprunt	51 %	46 %	63 %	37 %	47 %	38 %	37 %
dont excédent d'exploitation capitalisé (c/1068)	50,15	31,35	0,00	29,55	61,57	70,99	49,54
% excédent d'exploitation capitalisé	11 %	9 %	0 %	14 %	20 %	21 %	16 %
dont prélèvements sur sect. d'exploitation	226,86	233,92	255,06	231,29	234,29	243,34	258,18

Source : CRC, à partir du compte administratif

La capacité d'autofinancement nette est largement positive sur l'ensemble de la période contrôlée, oscillant entre 58 et 166 M€.

Tableau n° 35 : Principaux soldes intermédiaires de gestion, en M€

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Recettes d'exploitation</i>							
Titres émis	558,99	557,33	606,56	612,70	618,04	618,80	661,56
dont produits de gestion (A)	460,09	458,54	469,76	509,37	532,69	537,97	550,50
dont produits financiers (B)	0,38	0,21	0,14	0,53	0,00	0,00	0,00
dont produits exceptionnels (C)	6,67	3,52	4,39	14,07	2,21	2,73	22,06
<i>Dépenses d'exploitation</i>							
Mandats émis	511,29	543,15	587,39	555,40	551,65	569,96	578,64
dont charges de gestion (D)	269,75	289,83	306,61	288,76	290,90	301,58	293,54
dont charges financières (E)	9,47	14,48	19,78	22,06	21,50	21,50	20,31
dont charges exceptionnelles (F)	5,22	4,92	5,94	13,29	4,59	3,54	6,54
Excédent brut d'exploitation (=A-D)	190,34	168,71	163,15	220,61	241,79	236,39	256,97
+/- Résultat financier (=B-E)	-9,09	-14,26	-19,64	-21,53	-21,50	-21,50	-20,31
+/- Autres produits et ch. except. (=C-F)	1,45	-1,40	-1,55	0,79	-2,38	-0,81	15,53
= Caf brute	182,70	153,04	141,95	199,87	217,90	214,08	252,18
- Annuité de la dette en capital (G)	113,45	55,46	83,95	73,41	77,97	88,25	86,26
= Caf nette	69,26	97,59	58,01	126,46	139,94	125,83	165,92

Source : CRC, à partir du compte administratif

En complément, l'établissement mobilise chaque année une centaine de millions d'euros d'emprunts nouveaux, montant désormais stabilisé après deux pics en 2010 (240 M€) et 2012 (272 M€).

À la fin de l'exercice 2016, l'encours de dette atteignait 1,06 Md€ et se répartissait comme suit :

- aucun emprunt obligataire (c/163) ;
- 677 M€ d'emprunts auprès d'établissements de crédit (c/164), dont 1 M€ assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie ;
- 384 M€ d'emprunts et dettes assortis de conditions particulières, constitués exclusivement de prêts de l'agence de l'eau de Seine-Normandie à taux zéro (c/167).

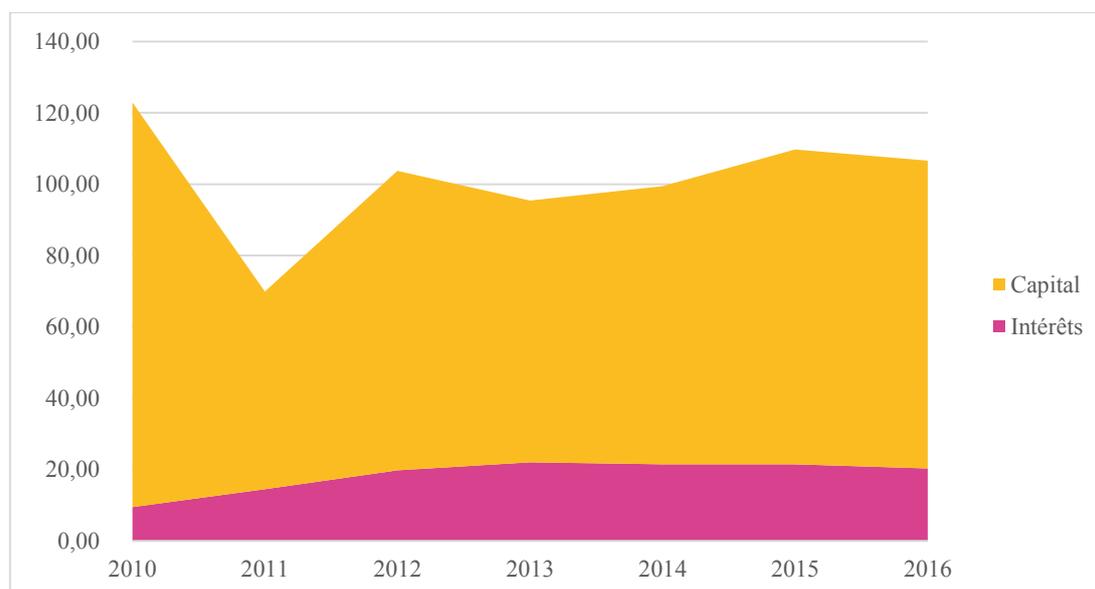
À l'exception d'un emprunt Crédit Foncier de France de 15 M€ (dont 12 M€ de capital restant dû) coté B3, l'intégralité de l'encours est classée A1 selon les critères de la charte Gissler. En outre, la capacité de désendettement ne dépasse pas les 4,2 années au 31 décembre 2016.

Tableau n° 36 : Calcul de la capacité de désendettement du SIAAP à fin 2016, en années

Agrégat	Valeur
Recettes réelles d'exploitation	572,57
- Dépenses réelles d'exploitation	320,46
= Épargne brute (A)	252,11
Encours de la dette au 31/12 (B)	1 060,97
Capacité de désendettement, en années (=B/A)	4,21

Source : CRC, à partir du compte administratif

Graphique n° 6 : Part du capital et des intérêts dans le service de la dette, en M€



Source : CRC, à partir du compte administratif

En somme, le financement de l'investissement du SIAAP apparaît diversifié et ne suscite pas d'inquiétude particulière : aux côtés des subventions d'investissement, la capacité d'autofinancement nette est très largement positive et l'encours de dette est pour l'essentiel classé A1. Le SIAAP bénéficie en outre, pour le tiers de sa dette, de conditions à taux zéro très avantageuses auprès de l'AESN.

6.3.4 Les risques pesant sur les dépenses

Le SIAAP fait face à la question de la dépollution de terrains sur lesquels son activité a eu une influence : les plaines d'épandage d'Achères, Pierrelaye et Triel. La plaine de Pierrelaye est en outre concernée par un projet de plantation de forêt en vue d'une ouverture au grand public.

6.3.4.1 Historique des plaines d'épandage

La valorisation des plaines en question fait suite à la loi du 4 avril 1889 relative à l'utilisation agricole des eaux d'égout de Paris et à l'assainissement de la Seine, consacrant le principe d'épandage agricole des eaux usées sur des terrains perméables dotés de gisements de sable alluvionnaire favorisant l'infiltration des eaux.

Ayant le souci de garantir l'approvisionnement de sa population, la Ville de Paris décide dès 1889 de la création d'un parc agricole à Achères, et de champs d'épandage à Méry-sur-Oise et Pierrelaye (plaine dite de Pierrelaye), à Triel-sur-Seine et Carrières-sous-Poissy, au domaine des Grésillons sur lequel sera ultérieurement implantée l'usine SEG (plaine dite de Triel). L'irrigation de ces plaines par les eaux usées de Paris est permise dès la fin du XIX^e s. par la construction de l'usine de Colombes, dont les pompes assurent le franchissement de la Seine en canalisations.

Jusqu'en 1998, les effluents (ou « *eaux brutes* ») seront épandus directement sur les sols, sans traitement particulier. La mise en service de l'usine d'Achères en 1940 conduit cependant à réduire l'intensité de l'activité d'épandage dès cette époque. En 1999 démarre l'irrigation par eaux décantées ou traitées en provenance de l'usine de Colombes, mais cette expérimentation est rapidement interrompue puisque l'année même, un arrêté préfectoral interdit la mise sur le marché des cultures légumières et des plantes aromatiques issues de parcelles irriguées de cette manière.

En 2004 et 2006, toute irrigation des plaines de Triel et d'Achères a cessé, les maraîchages ayant quitté ces zones du fait de l'interdiction préfectorale. La plaine de Pierrelaye est pour sa part reconvertie en 2007 : les eaux d'irrigation, remontées par l'unité de pompage Pétunia, proviennent désormais du canal de rejet de l'usine SAV d'Achères et répondent donc aux critères de rejet dans le milieu naturel. Pour autant, le maraîchage destiné à la consommation humaine ne reprend pas, et se trouve remplacé par la culture de maïs à vocation animale et de colza pour les biocarburants.

6.3.4.2 Enjeux environnementaux liés à la dépollution

De multiples études concernant le potentiel épurateur et le degré de pollution des sols dus aux pratiques d'épandage ont été diligentées par le SIAAP dès le début des années 1990. En 2011, une nouvelle série de trois études a mis en évidence l'ensemble de l'historique des plaines afin d'en recenser et classer les emprises d'épandage, d'évaluer la qualité des eaux épandues, d'explorer les principales caractéristiques géologiques et hydrologiques des plaines, et de compiler l'information disponible au sujet de l'occupation actuelle des terrains.

Outre des indications sur la pollution des sols, il ressort de ces travaux que les plaines, autrefois à vocation purement agricole, ont connu au fil du temps un développement largement incontrôlé. Y cohabitent aujourd'hui des activités agricoles et d'épuration, mais aussi d'extraction de granulats, de construction automobile, de travaux publics, ainsi que des zones d'activité où sont concentrés centres commerciaux, immeubles de bureaux, technoparcs, etc. Certaines zones se sont en outre urbanisées et l'on y trouve de l'habitat individuel et collectif, des écoles, des installations de sports et de loisir. Ces établissements, du fait du public jeune qu'ils accueillent, forment la partie la plus sensible des équipements nouveaux installés sur les plaines.

Ce faisant, il est apparu dans le cas de Pierrelaye (moins concernée par le développement économique et l'urbanisation) que certains mécanismes de pollution des sols se trouvaient aggravés par l'arrêt de l'irrigation. Ainsi, une étude de l'INRA conduite de 2000 à 2003 sur cette plaine indique que « *la charge importante en micropolluants organiques et minéraux dans les sols est susceptible d'induire un risque de pollution en cas d'arrêt des pratiques d'irrigation par des eaux usées sur la plaine* » et conclut à « *l'importance de poursuivre la culture céréalière (alimentation bovine) sur ces sols pour les entretenir et continuer à endiguer le risque* ».

Malgré ces risques, les études de 2011 concluent de manière identique pour les trois plaines d'épandage à « *l'absence d'impact significatif des anciennes activités d'épandage sur la qualité des eaux souterraines présentes au droit des zones étudiées* », d'une part, et à « *un impact limité de ces anciennes activités sur la qualité des sols (principalement localisé dans l'horizon 0,0-0,6 m) par des éléments traces métalliques (présence généralisée sur les zones investiguées) et des PCB (présence ponctuelle et localisée)* », d'autre part.

6.3.4.3 Enjeux financiers liés à la dépollution

Différents scénarios de dépollution de la plaine de Pierrelaye existent. Ils vont du maintien en place des terres contaminées avec surveillance et restriction d'usage (ne supposant pas de coûts d'investissement en-dehors des opérations de surveillance) au décaissement des terrains (substitution de sol) sur une profondeur de 40 cm en passant par de la phytostabilisation (stabilisation des pollutions par des plantes) ou encore de la phytoremédiation (absorption et utilisation des substances polluantes par les plantes).

Les fourchettes de coûts associés à ces opérations permettent d'appréhender la sensibilité financière de l'enjeu puisque ces coûts, selon l'option retenue, pourraient atteindre 1,1 M€ HT / ha⁴³. Compte tenu de la superficie totale de la plaine (2 150 ha), cette hypothèse maximaliste représenterait un coût d'ensemble de 2,4 Md€.

6.3.4.4 Le contrat d'intérêt national

L'ensemble de cette réflexion est à mettre en perspective avec diverses annonces (les premières dès 2011) tendant à affirmer que la plaine de Pierrelaye serait à terme convertie en forêt. Ces annonces ont récemment fait l'objet d'une concrétisation puisqu'un contrat d'intérêt national (CIN) a été signé le 21 mars 2017 entre le préfet du Val-d'Oise et les différentes collectivités territoriales riveraines du site.

Ce contrat, intitulé « *Aux franges de la forêt de Pierrelaye* », réaffirme l'objectif historique de reforestation et établit une feuille de route. Partenaire mais non signataire, le SIAAP s'est vu, par ce contrat, assigner comme objectif de conclure un accord financier avec le syndicat mixte d'aménagement de la plaine de Pierrelaye (SMAPP), sans que l'objet ni le contenu de cet accord n'aient été détaillés. De son côté, la Ville de Paris, qui n'est pas non plus signataire, s'est vu réclamer la signature d'un accord financier et foncier, sans davantage de précisions.

D'un strict point de vue prudentiel, la dépollution de la plaine de Pierrelaye et sa reconversion en forêt, doivent donc demeurer un point de vigilance pour le SIAAP.

6.3.5 Les risques pesant sur les ressources

6.3.5.1 Des recettes concentrées, mais qui augmentent dans leur ensemble

Les recettes d'exploitation du SIAAP, bien que conformes dans leur consistance à l'objet du syndicat, demeurent peu diversifiées et reposent presque exclusivement sur :

- la redevance d'assainissement collectif, supportée par les usagers, qui représente selon les années entre 79 et 86 % des recettes réelles ;
- les primes pour épuration, versées par l'agence de l'eau de Seine-Normandie, qui oscillent entre 9 et 15 %.

En raison d'une politique de hausse systématique reconduite d'année en année, le taux de la redevance interdépartementale d'assainissement a connu une évolution marquée :

- les usagers de Paris et des départements de petite couronne ont vu leur redevance passer de 0,72 à 1,004 € HT / m³ d'eau facturée entre 2010 et 2016, soit une hausse sur la période de 39,4 % ;
- les usagers dans le ressort des syndicats de grande couronne clients du SIAAP ont vu leur redevance passer de 0,44 à 0,572 € / m³ dans le même temps, soit une hausse de 30 %.

⁴³ Hypothèse haute combinant la substitution de sols sur 40 cm (jusqu'à 200 000 € HT / ha) et la gestion hors site des terres excavées (jusqu'à 900 000 € HT / ha calculés sur la base de 5 000 m³ de terre, soit un décaissement total de 50 cm).

Tableau n° 37 : Évolution du taux de la redevance interdépartementale d'assainissement

En € HT / m ³	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Paris, petite couronne (transport + épuration)	0,720	0,764	0,810	0,859	0,910	0,965	1,004
Variation / N-1	N/C	+6,1 %	+6,0 %	+6,0 %	+5,9 %	+6,0 %	+4,0 %
Grande couronne (épuration)	0,440	0,455	0,482	0,525	0,529	0,564	0,572
Variation / N-1	N/C	+3,4 %	+5,9 %	+8,8 %	+0,8 %	+6,6 %	+1,4 %

Source : Délibérations du conseil d'administration

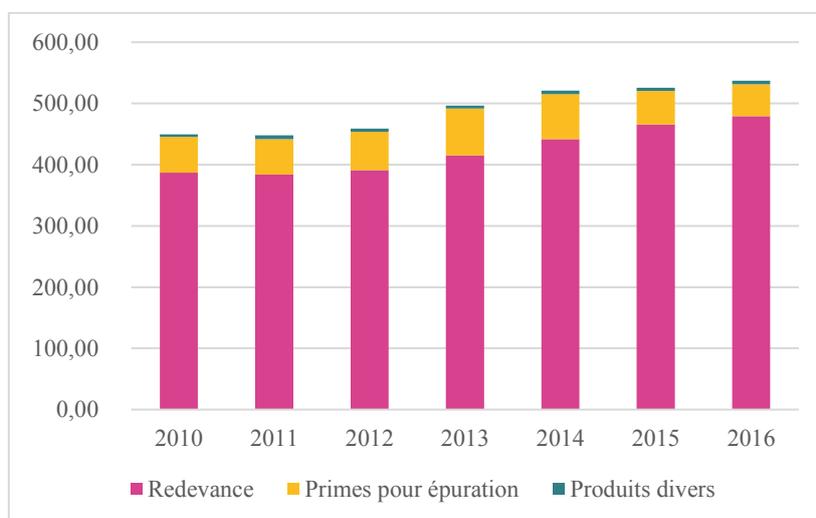
De ce fait, le produit de la redevance a crû fortement de 2010 à 2016, passant de 387 à 479 M€. Cette hausse dépasse amplement l'érosion des primes pour épuration versées par l'AESN dont allègue le syndicat, et dont les variations sur l'ensemble de la période restent largement indéterminées. S'il est vrai que la part de ces primes (assimilables à des subventions de fonctionnement) diminue dans le panier de recettes du syndicat (de 12 % en début de période à 9 % en 2016 après un maximum historique de 15 % en 2013), cette observation doit être nuancée par le constat de variations relativement faibles en valeur absolue : les primes versées atteignaient 58 M€ en 2010 et s'établissent à 52 M€ en 2016, soit une baisse de 6 M€. Or, dans le même temps, la redevance a donné 92 M€ de produits supplémentaires. Ainsi, le total des recettes réelles passe de 467 à 572 M€, soit une hausse de plus de 22 % en sept ans.

Tableau n° 38 : Structure des recettes d'exploitation, en M€

SECTION D'EXPLOITATION							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Recettes d'exploitation</i>							
Crédits ouverts	543,39	559,91	603,54	612,18	613,29	617,43	662,76
Titres émis	558,99	557,33	606,56	612,70	618,04	618,80	661,56
dont recettes réelles	467,13	462,27	474,29	523,97	534,89	540,71	572,57
dont redevance assainissement collectif (c/70611)	387,06	383,93	391,37	415,31	441,58	465,59	479,10
% redevance assainissement collectif	83 %	83 %	83 %	79 %	83 %	86 %	84 %
dont primes pour épuration (c/741)	58,14	57,72	62,59	76,33	73,69	54,66	52,38
% primes pour épuration	12 %	12 %	13 %	15 %	14 %	10 %	9 %
dont produits divers gestion courante (c/758)	4,48	6,11	4,70	4,70	5,66	5,34	5,76
% produits divers gestion courante	1 %						

Source : CRC, à partir du compte administratif

Graphique n° 7 : Évolution des principales recettes d'exploitation, en M€



Source : CRC, à partir du compte administratif

En outre, les produits divers de gestion courante connaissent une relative atonie et n'ont jamais dépassé de beaucoup les 6 M€. Cette ressource est prévue à l'article 8 des statuts, qui dispose que « *le budget du syndicat comprend en recettes [...] les produits de l'activité de l'établissement [...]* », en conformité avec l'article R. 5421-7 du CGCT dont les termes sont identiques.

La croissance des recettes du SIAAP accompagne un mouvement objectif de renforcement du poids des normes d'épuration, et avec elles un impératif d'investissement massif dans de nouvelles installations de traitement. Sur ce point, la hausse continue de redevance apparaît comme nécessaire au SIAAP. En revanche, la recherche de sources financement alternatif, en particulier la valorisation des sous-produits de l'assainissement (biogaz, boues résiduelles), n'a pas encore pris le pas.

6.3.5.2 Le financement de la gestion des eaux pluviales urbaines déversées dans le réseau des eaux usées du SIAAP

L'activité d'assainissement des eaux usées et celle de gestion des eaux pluviales urbaines sont distinctes et soumises à des régimes différents : celui d'un SPIC pour la première, celui d'un SPA pour la seconde. Cette distinction implique que le mode de financement du traitement des eaux usées (la redevance, qui devrait être fixée au niveau permettant d'équilibrer les comptes du SPIC) ne peut théoriquement venir se substituer aux ressources du SPA pour la gestion des eaux pluviales.

Cette interprétation a encore été récemment confirmée par le ministre de l'Intérieur dans une réponse à la question écrite d'un sénateur (n° 25433) en date du 11 mai 2017. La question faisait valoir que « *pour la partie relative aux eaux usées, la redevance payée par les habitants a pour assiette la consommation d'eau potable, ce qui est parfaitement en rapport avec le service rendu. Pour le financement de l'assainissement pluvial, il [est demandé] si la dépense correspondante dans le budget annexe assainissement doit être financée par une redevance. En effet, il n'y a aucun corollaire entre la consommation d'eau d'un particulier et les eaux pluviales* ». La réponse indique que « *le service public de gestion des eaux pluviales, en tant que service public administratif, ne peut être financé par une redevance, et reste à la charge du budget général de la collectivité ou du groupement qui en assure l'exercice* ».

La gestion des eaux pluviales urbaines a fait pendant quelques années l'objet d'une taxe particulière (la taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines, ou TGEPU) instituée par l'article 165 de la loi du 12 juillet 2010 dite « Grenelle II »⁴⁴. Cette taxe a été supprimée par l'article 20 de la loi de finances pour 2015, lequel confirmait toutefois le caractère de SPA de la gestion des eaux pluviales urbaines.

En l'état, la redevance assainissement perçue par le SIAAP finance la gestion des eaux pluviales dans le réseau des eaux usées.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le SIAAP indique rappelle « *qu'il ne gère pas, même partiellement, le service public des eaux pluviales (...)* ».

⁴⁴ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Toutefois, le SIAAP précise « *qu'il reste que cela n'induit pas que les collectivités en charge de la compétence "eaux pluviales ne puissent participer au financement du service de l'assainissement des eaux usées, pour des motifs liés aux principes budgétaires et notamment ceux relevant des SPIC. En effet, il n'est pas normal que l'usager du SPIC verse une redevance à la place de l'usager d'un autre service public, SPIC ou SPA. Cela est d'autant plus vrai s'il s'agit d'un SPA car son financement relève, à défaut d'une contribution spécifique, de l'imposition générale locale. De plus, à défaut de dispositions légales explicites, la circulaire du 12 décembre 1978, qui commentait le décret n° 67-945, avait suggéré un versement émanant du budget général des collectivités pour compenser cette charge. Une telle base juridique était douteuse et une position très réservée avait été exprimée par la Cour des comptes en 2003 sur cette méthode (rapport annuel : Chap. Premier - I - C - 3° ; le rapport de 2011, qui revient sur cette question, n'apportant pas de complément). Le Conseil d'État (L'eau et son droit, rapport 2010) évoquait cette problématique financière sans la condamner (pages 64 et suivantes) et incitait le législateur à intervenir pour unifier eaux pluviales et eaux usées dans un seul SPIC (voir le préambule et l'annexe 11 du rapport). Toutefois, la création formelle du service public de la gestion des eaux pluviales, et même celle de la taxe de gestion des eaux pluviales qui a momentanément existée (prévue en 2006 par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques LEMA, instituée par le décret du 6 juillet 2011 et supprimée par la loi de finances du 29 décembre 2014), n'ont rien changé à cette problématique pour l'apport d'eaux pluviales dans le système d'assainissement.*

Dans ce contexte, le SIAAP estime qu'il serait donc souhaitable que la loi fixe de manière claire les principes relatifs à la contribution des gestionnaires des services des eaux pluviales au financement des services de l'assainissement lors que les eaux pluviales sont traitées, in fine, par le système d'assainissement des eaux usées, et que des modalités pratiques d'application soient définis au niveau réglementaire pour leur mise en œuvre ».

Comme indiqué plus haut, le partage de compétences et le régime de gestion des ouvrages de transport du SIAAP diffère selon la zone géographique. Comme le précise le SIAAP, les usagers de Paris et ceux de la petite couronne s'acquittent d'une redevance d'assainissement (part épuration et transport interdépartemental) alors que les usagers de grande couronne ne s'acquittent que de la part épuration. La prise en charge des effluents fait l'objet de conventions signées entre le SIAAP, les départements, les syndicats et communes de grande couronne. Le transport départemental assuré directement par les quatre départements (Paris et départements de la petite couronne), fait l'objet d'une redevance différente de celle du SIAAP, redevance qui est acquittée directement auprès des quatre départements et/ou gestionnaires (Ville de Paris, Val de Marne, Hauts de Seine et Seine St Denis). En grande couronne, pour la part transport, les usagers sont le cas échéant amenés à payer une redevance au gestionnaire de l'ouvrage de transport du niveau communal et ou intercommunal.

Le SIAAP précise que : « *S'agissant de la petite couronne, la redevance est unique dans son tarif et correspond à la prise en compte du coût des ouvrages de transport et d'épuration alors que le prix fixé pour les prestations de la grande couronne correspond au coût du traitement des eaux, sans prise en compte particulière du coût unitaire de la station concernée du fait de maillage dans nos réseaux.* »

La chambre relève que les formules de calcul utilisées par le SIAAP, qui conditionnent le montant de redevance voté chaque année pour les usages de grande couronne, se fondent sur des accords de nature politique ventilant les charges d'épuration et de transport à partir de clefs qui n'ont jamais été révisées depuis 1970.

Les tableaux produits par l'établissement mettent en évidence des coûts répartis de personnel, d'exploitation, d'administration générale mais aussi des frais financiers dont l'imputation à la mission de transport et à celle d'épuration obéissent à des ratios qui n'évoluent pas selon des données de comptabilité analytique.

Dès lors, rien ne garantit que les usagers de grande couronne, qui assument en propre le coût de la part transport sur leur ressort, ne prennent également en charge, par la part de redevance d'assainissement qu'ils acquittent au SIAAP, une partie des dépenses engagées pour le transport au sein de la petite couronne.

La chambre invite le SIAAP à mettre à profit les données de comptabilité analytique dont il dispose afin d'imputer à chacune des missions l'exacte proportion de coûts qu'elle implique, de façon à faire supporter aux usagers de petite et de grande couronne les seules charges de gestion dont ils sont redevables.

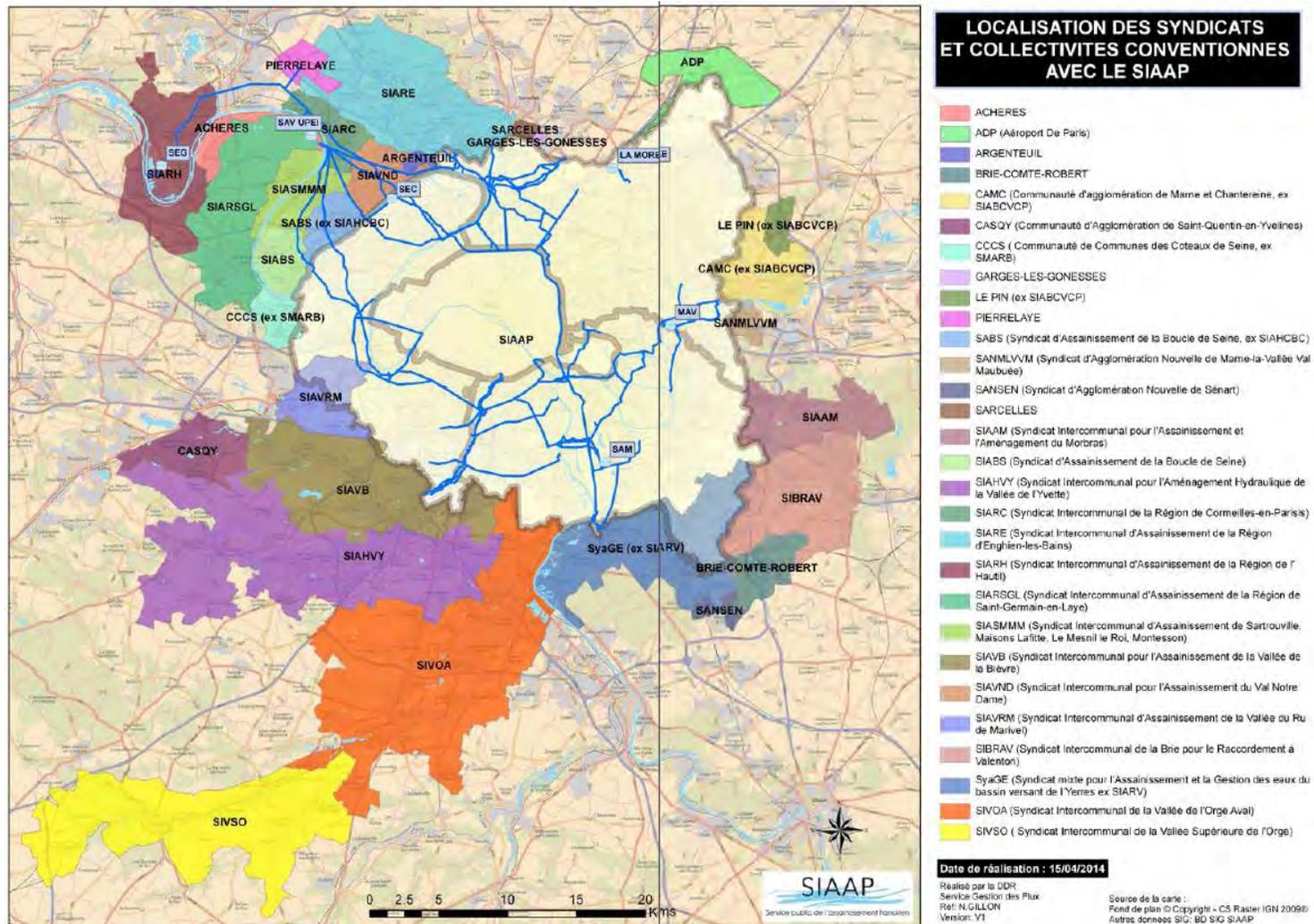
Dans sa réponse aux observations provisoires, le SIAAP indique avoir anticipé avec mise en œuvre pour partie en 2018. Des ajustements interviendront également en 2019.

Dans cette perspective, l'organisme indique que *« les principes du calcul de la redevance « épuration » sont basés sur des conventions signées entre le SIAAP et les parties (de 1970 à ce jour), qui définissent les modalités de calcul de la redevance « épuration ». Les clés de répartition utilisées sont celles fixées en 2002. Toutefois, compte-tenu des investissements récents sur les usines d'épuration, la proportion de l'épuration dans le coût total du service est amenée à augmenter. Le SIAAP a donc mené une première étude en 2017 concernant les dépenses d'exploitation et de personnel, ce qui a eu pour effet un ajustement de 3 €/an en moyenne pour un usager de grande couronne, ayant une consommation de 120 m³/an. L'étude sera complétée en 2018 et portera sur la partie investissement pour une application au BP 2019 ».*

ANNEXES

Annexe n° 1. Carte des syndicats et collectivités conventionnés avec le SIAAP (2014).....	75
Annexe n° 2. Niveaux de maintenance définis par la norme AFNOR FD X60-000	76
Annexe n° 3. Glossaire des sigles.....	77

Annexe n° 1. Carte des syndicats et collectivités conventionnés avec le SIAAP (2014)



Source : Mémoire des grands syndicats urbains d'Île-de-France à l'attention de la Mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris, mai 2014.

Annexe n° 2. Niveaux de maintenance définis par la norme AFNOR FD X60-000

Niveaux de maintenance définis par la norme AFNOR FD X60-000	
Niveau 1	<p>Actions simples nécessaires à l'exploitation et réalisées sur des éléments facilement accessibles en toute sécurité à l'aide d'équipements de soutien intégrés au bien.</p> <p>Ce type d'opération peut être effectué par l'utilisateur du bien avec, le cas échéant, les équipements de soutien intégrés au bien ou à l'aide des instructions d'utilisation.</p>
Niveau 2	<p>Actions qui nécessitent des procédures simples et/ou des équipements de soutien (intégrés au bien ou extérieurs) d'utilisation ou de mise en œuvre simple.</p> <p>Ce type d'action de maintenance est effectué par un personnel qualifié avec des procédures détaillées et les équipements de soutien définis dans les instructions de maintenance.</p> <p>Un personnel est qualifié lorsqu'il a reçu une formation lui permettant de travailler en sécurité sur un bien présentant certains risques potentiels et est reconnu apte pour l'exécution des travaux qui lui sont confiés, compte tenu de ses connaissances et de ses aptitudes.</p>
Niveau 3	<p>Opérations qui nécessitent des procédures complexes et/ou des équipements de soutien portatifs, d'utilisation ou de mise en œuvre complexe.</p> <p>Ce type d'opérations de maintenance peut être effectué par un technicien qualifié, à l'aide de procédures détaillées et des équipements de soutien prévus dans les instructions de maintenance.</p>
Niveau 4	<p>Opérations dont les procédures impliquent la maîtrise d'une technique ou d'une technologie particulière et/ou la mise en œuvre d'équipements spécialisés.</p> <p>Ce type d'opération de maintenance est effectué par un technicien ou une équipe spécialisée à l'aide de toutes instructions de maintenance générales ou particulières.</p>
Niveau 5	<p>Opérations dont les procédures impliquent un savoir-faire faisant appel à des techniques ou à des technologies particulières, des processus et/ou des équipements de soutien industriels.</p> <p>Par définition ce type d'opération de maintenance (de rénovation, reconstruction...) est effectué par le constructeur ou par un service ou société spécialisé avec des équipements de soutien définis par le constructeur et donc proches de la fabrication du bien concerné.</p>

Source : CRC Île-de-France à partir de l'article 14.2 du cahier des clauses techniques particulières du marché n° 2005-004 relatif à l'exploitation de l'usine d'épuration Seine-Amont

Annexe n° 3. Glossaire des sigles

AESN	Agence de l'eau de Seine-Normandie
AGOSPAP	Association pour la gestion des œuvres sociales du personnel des administrations parisiennes
BP	Budget primitif
CA	Conseil d'administration (selon contexte)
CG	Compte de gestion
COS	Comité d'œuvres sociales
DAC	Direction des achats et de la commande
DAM	Direction de l'administration et des moyens
DBO	Demande biologique en oxygène
DCE	Directive-cadre sur l'eau
DCO	Demande chimique en oxygène
DERU	Directive sur les eaux résiduaires urbaines
DDR	Direction des réseaux
DDP	Direction du développement et de la prospective
DRH	Direction des ressources humaines
DRIEE	Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie
DSE	Direction de la santé et de l'environnement
GPEEC	Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences
LCDEA	La Cité de l'eau et de l'assainissement
LEMA	Loi sur l'eau et les milieux aquatiques
MINOVA	Mise aux normes de Valenton
MOP	Loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique
NOTRé	Loi portant nouvelle organisation territoriale de la république
SAM	Seine-Amont
SAV	Seine-Aval
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SEC	Seine-Centre
SEG	Seine-Grésillons
SEM	Seine-Morée

REPONSE

**DE MONSIEUR BELAÏDE BEDREDDINE
PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SYNDICAT INTERDÉPARTEMENTAL POUR
L'ASSAINISSEMENT DE L'AGGLOMÉRATION
PARISIENNE (SIAAP) (*)**

() Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.*

Paris, le

22 FEV, 2019

Le Président

Monsieur MARTIN
Président de la Chambre Régionale
des Comptes
6, Cours des Roches
Noisiel
BP 187
77315 MARNE LA VALLEE cedex 2

Réf : Contrôle N° 2016-0132
Rapport N° 2018-0101-01

Monsieur le Président,

En tant que Président du SIAAP, j'ai pris connaissance du rapport d'observations définitives relatif aux contrôles des comptes et de la gestion du SIAAP sur les exercices 2010 et suivants que vous m'avez adressé le 23 janvier 2019 conformément au Code des juridictions financières.

Conformément aux dispositions de l'article L-243-5, je vous adresse par la présente une réponse écrite à ces observations définitives.

Je prends d'ores et déjà bonne note qu'à l'issue de son contrôle, la Chambre a relevé que :

- les finances du SIAAP sont saines et permettent le maintien d'un rythme d'investissement soutenu, et celui-ci apparaît diversifié et ne suscite aucune inquiétude ;
- l'endettement est limité et sans risques, la redevance pour assainissement ayant fait l'objet d'une évolution contenue, que la capacité d'autofinancement nette est positive ;
- les charges à caractère général sont contenues sur l'ensemble de la période, signe d'un réel effort en gestion.

L'appréciation de la Chambre concernant la gestion financière du SIAAP conforte la démarche engagée et validée par le Conseil d'Administration depuis 2010 de la pertinence des choix budgétaires, tant en investissement qu'en fonctionnement, permettant ainsi au SIAAP de s'être doté de leviers pour répondre aux grands enjeux posés en Ile de France en capacité et efficacité épuratoire et en maîtrise de la redevance, dans le respect des objectifs fixés par la DERU et la DCE.

Je prends également bonne note qu'à l'issue de son contrôle la Chambre adresse donc un seul rappel au droit et quatre recommandations.

Néanmoins, si le rapport d'observations définitives tient compte d'arguments présentés par le SIAAP dans le cadre de l'examen de la Chambre, il appelle toutefois de ma part à un certain nombre de remarques qui seront développées ci-après.

I – LE SIAAP ET LA REFORME TERRITORIALE

La Chambre indique dans son rapport, la nécessité de réexaminer la gouvernance du SIAAP dans le cadre de la réforme territoriale, l'organisation de la compétence assainissement dans le cadre de la Métropole du Grand Paris et estime ainsi que le positionnement du SIAAP doit être réexaminé et son statut évolué.

La réforme territoriale, qui a acté la création de la Métropole du Grand Paris, a marqué un nouveau tournant dans l'évolution du paysage institutionnel, dans l'organisation des territoires et dans la répartition de leurs compétences, sans affecter cependant le statut particulier du SIAAP ou ses missions.

Seule une nouvelle étape de la réforme territoriale pourrait éventuellement avoir des impacts.

1. Rappels sur la singularité du statut du SIAAP

Comme l'énonce le rapport d'observations définitives, le SIAAP exerce, dans le cadre de missions de service public, le transport et la dépollution des eaux usées domestiques, industrielles et pluviales produites par près de 9 millions de Franciliens, sur le territoire de 4 départements et 162 communes situées sur 4 autres départements.

Dans ses six usines et tout au long d'un réseau de 440 kilomètres, les 1 773 agents¹ du SIAAP traitent chaque jour 2,33 millions de m³ d'eaux usées, assurant ainsi 20 % de la dépollution des eaux usées du territoire national. Après traitement, les eaux dépolluées sont rejetées dans la Seine et la Marne, dans un esprit permanent de maintien du bon état écologique des eaux.

L'expertise du SIAAP dépasse également le traitement des eaux usées dès lors qu'il procède à une valorisation énergétique des déchets produits, veille à la protection des milieux naturels et anticipe les évolutions aussi bien climatiques que démographiques. Engagé notamment par l'intermédiaire de son projet stratégique « SIAAP 2030 », et acteur volontaire des choix faits par la Nation en matière de transition énergétique, de développement durable et d'économie circulaire, le SIAAP contribue à la transformation du traitement des eaux usées de pôle de dépollution en pôle de transformation pour la valorisation de matières.

Le SIAAP, service public de l'assainissement francilien, évolue dans un contexte de complexité institutionnelle spécifique à l'Ile-de-France. La situation de l'agglomération parisienne est, en effet, très largement dérogoratoire 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 est un établissement public de coopération interdépartementale régi par les articles L. 5411-1 à L. 5421-6 et R. 5421-1 à R. 5421-13 du Code général des collectivités territoriales (ci-après le « CGCT »).

En tant que tel, il est investi de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Il est administré conformément aux règles édictées pour la gestion départementale, tout en exerçant

¹ Au 31 décembre 2016.

principalement une mission de service public avec l'engagement au 31 décembre 2018 de 1928 agents de la Fonction Publique Territoriale.

Il faut le rappeler l'établissement est ainsi unique, tant dans l'exercice de ses compétences que par son statut, assurant une mission d'intérêt général et environnementale d'une zone dense et urbaine.

Si l'origine du SIAAP est conventionnelle, son existence et sa compétence ont été ensuite consacrées par le législateur.

En effet, lors de l'examen de la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 *sur l'eau et les milieux aquatiques* (dite « Loi LEMA »), le législateur a entendu adapter certaines des dispositions du texte aux spécificités de l'agglomération parisienne, notamment par la prise en compte de l'existence du SIAAP auxquelles la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 ne faisant pas référence.

L'article 63 de la loi a ainsi introduit dans le CGCT les articles L. 3451-1 à L. 3451-3 qui constituent le chapitre unique d'un titre relatif aux « *dispositions communes aux départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne* ».

Cette singularité du SIAAP – entente interdépartementale à statut législatif – a pour conséquence que la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République* (dite « Loi NOTRe ») n'a pas eu de conséquences sur le fonctionnement du SIAAP.

2. L'organisation de la compétence assainissement dans le cadre de la Métropole du Grand Paris ne remet pas en cause l'existence du SIAAP

La constitution du SIAAP entre les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, n'est pas intervenue dans le cadre de la mise en œuvre, par ceux-ci, de leur clause générale de compétence.

En effet l'article 45, alinéa 1, de la loi n°64-707 du 10 juillet 1964 *portant réorganisation de la région parisienne* précisait que « *la Ville de Paris et les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne sont, pour l'application de tous les textes de nature législative visant le département de la Seine, substitués à ce département* ».

Par l'effet de cet article législatif, il ressort d'une part que les départements issus du découpage du département de la Seine et la Ville de Paris ont pu valablement continuer à exercer les compétences appartenant initialement au département de la Seine, et confier ces compétences au SIAAP.

Les lois du 10 juillet 1894 *relative à l'assainissement de Paris et de la Seine* et du 13 août 1926 qui a complété la précédente ont confié à la Ville de Paris et au département de la Seine le soin notamment de créer et d'exploiter un réseau d'assainissement sur l'ensemble de leurs territoires respectifs.

Ces particularités relatives à l'assainissement en région parisienne ont été consacrées par les articles L. 3451-1 à L. 3451-2 du CGCT, introduits par la loi LEMA.

Ces dispositions ont non seulement réaffirmé la compétence des départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne en matière d'assainissement collectif des eaux usées, mais aussi « *celle de l'institution départementale qu'ils ont créée entre eux* », ainsi que le caractère subsidiaire de cette compétence au regard de celle des communes.

Le fait que la compétence « eau et assainissement » appartienne désormais aux EPT ne change rien au caractère subsidiaire de la compétence des départements et donc du SIAAP : celle-ci s'exerce dès lors que les EPT « n'y pouvoient pas ».

De la même manière, la compétence de Paris, des départements et du SIAAP pour assurer tout ou partie de l'assainissement collectif et de la gestion des eaux pluviales des communes situés sur le territoire des départements de l'Essonne, de Seine-et-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines « dans les conditions fixées par convention avec les communes, les EPCI et les syndicats mixtes concernés » (article L 3451-2), demeure intégralement.

3. Impacts potentiels d'une nouvelle étape de la réforme territoriale

3.1. Les leçons de l'histoire

Le SIAAP est issu du Schéma Directeur d'Assainissement de 1929, décidé par le Conseil Général de la Seine, qui se résume par la création d'un système de transport des eaux usées vers une station d'épuration unique située sur la plaine d'Achères. Le développement de l'agglomération parisienne a conduit ensuite à la création d'un réseau interconnecté de transport vers les 6 usines d'épuration du SIAAP.

Les eaux usées des 124 communes de la Petite Couronne et de 162 communes de la Grande Couronne convergent via le réseau de collecte des communes et de transport des départements vers les émissaires du SIAAP. Cette structuration technique ne peut bien entendu être remise en cause.

Ainsi, un des premiers principes qui apparaît garder toute sa pertinence, quelle que soit la forme institutionnelle future, est celui de l'intégrité technique et géographique du SIAAP, à savoir un réseau interconnecté vers 6 usines de dépollution.

Le deuxième principe important au regard des obligations réglementaires sur l'assainissement (arrêté du 21 juillet 2015) porte sur le rôle de coordination des acteurs de l'assainissement, EPT et départements à ce jour, le SIAAP étant le récepteur final des eaux usées et jugé sur la qualité de traitement de la dépollution des eaux. A cet égard, la mise en œuvre de l'arrêté du 21 juillet 2015 sur les années 2016,2017, illustre, la difficulté de la mise en conformité des réseaux au regard de l'éparpillement des compétences pour la collecte des eaux usées. La subsidiarité actuelle n'apparaît pas être un gage d'efficacité et d'une prise en compte optimum de l'environnement.

Le troisième principe qui semble devoir être retenu est celui de la pertinence d'une gouvernance institutionnelle dédiée à l'assainissement, au regard des enjeux conformité de la Directive Cadre sur l'Eau (DCE), baignade, changement climatique...) et de la réactivité nécessaire vis-à-vis de ceux-ci.

Le quatrième et dernier principe porte sur la nécessité de donner une représentation (qui n'existe pas dans la structure interdépartementale actuelle) aux acteurs de l'assainissement de la Grande Couronne qui conventionnent avec le SIAAP.

3.2. Les réflexions pour demain

Au moment d'écriture de la réponse au rapport d'observations définitives de la Chambre, le futur schéma institutionnel du territoire francilien dans le cadre de la réforme institutionnelle annoncée n'est toujours pas connu et semble être reporté à des temps ultérieurs

Dès lors, il apparaît difficile pour le SIAAP, à la place du législateur, d'anticiper les décisions qui seront prises dans le cadre des futurs débats parlementaires de l'avenir du Grand Paris.

Dans l'actuel statu quo existant sur l'avenir de la réforme institutionnelle, le SIAAP entend néanmoins distinguer ce qui relève du court terme et du moyen terme.

Pour le court terme, restant l'institution interdépartementale qu'il est, le transfert obligatoire de la compétence assainissement du niveau communal au niveau intercommunal prévu par la loi NOTRe induit pour le SIAAP la substitution de certains de ses cocontractants en grande couronne dans le cadre du transfert de compétences entre communes et EPCI à fiscalité propre.

Cette situation conduit à une campagne de renégociation des conventions de service entre le SIAAP et ces différentes collectivités, comme l'a indiqué le SIAAP à la Chambre.

Si la Chambre évoque un ensemble conventionnel complexe et peu lisible, il faut rappeler que celles-ci s'appuient sur l'historique des réalités institutionnelles des différents territoires qui composent la zone d'intervention du SIAAP.

Force est de constater que ces réalités ont en effet connu une nette évolution pendant la période d'examen de la Chambre, au regard des différentes modifications intercommunales, des périmètres géographiques de syndicats intercommunaux ou de regroupement de communes.

Comme l'a indiqué le SIAAP, un travail de suivi est réalisé mais qui nécessite également à moyen terme une projection au regard des futures évolutions institutionnelles qui pour l'instant ne sont pas stabilisées.

La Chambre évoque également que la création du Grand Paris et de ses EPT ne s'est pas accompagnée d'un réexamen de la compétence des départements et du SIAAP. Or, sur ce modèle des EPCI de grande couronne, cette compétence pourrait être exercée par la Métropole du Grand Paris, cette évolution nécessitant également une modification législative.

De plus, la Chambre évoque également à plus long terme, la question de l'exercice de l'intégralité de la compétence assainissement par la Métropole elle-même plutôt que par les départements et les EPT.

Enfin, la Chambre mentionne une réorganisation de la compétence assainissement en grande couronne ayant pour effet de diminuer le nombre des acteurs compétents avec une évolution permettant d'envisager d'ouvrir la gouvernance du SIAAP aux EPCI et groupements de grandes couronnes compétents en matière d'assainissement.

Pour la Chambre, elle implique la transformation des statuts du SIAAP en un syndicat mixte avec modification législative.

A ce titre, je prends note que la Chambre a interrogé les départements notamment ainsi que le Préfet de Région qui ont fait part de réponses et ont émis un avis.

En tant que Président, j'accueille avec un esprit ouvert le fait que le SIAAP accompagne la réflexion sur les évolutions nécessaires au vue des évolutions territoriales et institutionnelles. Les perspectives éventuelles d'une évolution du statut du SIAAP en ce sens permettraient de répondre, en effet, pleinement aux préoccupations de la Chambre, consistant à assurer davantage de représentativité aux collectivités concernées, en dehors du périmètre historique existant et une meilleure légitimité démocratique.

Une telle évolution est d'ailleurs autorisée par les textes depuis 2016, à la suite de l'adoption de l'article L. 5421-7 du CGCT qui prévoit qu'une institution interdépartementale peut se transformer en syndicat mixte, si une telle hypothèse était retenue.

Néanmoins, je tiens à souligner qu'il appartient au législateur, ce qui n'est pas le cas, dans le moment d'écriture de cette réponse, à définir les modalités d'évolutions institutionnelles sur le devenir du Grand Paris ;

Le SIAAP est une institution interdépartementale, constitutive des départements de la petite couronne qui aujourd'hui existent, et exercent de plein droit leurs compétences.

Ainsi, toutes modalités d'évolution statutaire demeurent de la compétence du Conseil d'Administration du SIAAP ainsi que des départements membres du SIAAP.

Afin de contribuer aux réflexions sur le devenir institutionnel de la Métropole du Grand Paris, le SIAAP s'est doté d'une commission spéciale consultative au sein du Conseil d'Administration et a acté la mise en place d'un groupe de travail sur le devenir des statuts du SIAAP dans les prochains mois en lien avec les évolutions institutionnelles qui seraient portées par le législateur dans le cadre des décisions relatives au devenir du Grand Paris.

Dans tous les cas, une approche plus coordonnée et concertée des grands acteurs pour l'exercice de la compétence assainissement devra s'appuyer sur le SIAAP, reconnu pour sa compétence, afin d'établir une réelle gouvernance de l'eau et de l'assainissement au service des populations de la zone dense francilienne et de l'atteinte des objectifs en matière de développement durable et de défis climatiques.

J'ajoute qu'il semble intéressant de travailler, à moyen terme, dans le cadre de cette vision, à la mise en place d'une tarification unique de l'assainissement (EPT, départements, entités conventionnés, SIAAP) basée sur le principe de la péréquation tarifaire.

II – STATUTS DU SIAAP ET GOUVERNANCE

1. Une modification des statuts est nécessaire pour la désignation des administrateurs du SIAAP.

La Chambre soulignant la vie syndicale du SIAAP et la régularité des décisions prises par le Conseil d'Administration estime que l'absence de règles formalisées de désignation des administrateurs a conduit en 2015 à une crise institutionnelle de longue durée.

Cette absence de règles, qui n'avait soulevé aucune difficulté d'exercice jusqu'en 2015, a en effet conduit le SIAAP à une période de vacance inédite de réinstallation du Conseil d'Administration.

Pour répondre aux préoccupations de la Chambre, je considère en effet, en tant que Président, qu'une modification des statuts est souhaitable et pourrait notamment s'inspirer des règles prévues par l'article L. 5211-8 du CGCT.

Ces modifications relèvent de la compétence et de la délibération du Conseil d'Administration ainsi que des départements, membres du SIAAP.

Ainsi, il pourrait être prévu que les conseils départementaux se réunissent dans un délai maximum suivant leur installation pour procéder aux désignations de leurs délégués. A défaut

pour un conseil départemental d'avoir désigné ses délégués dans le délai requis, le département concerné serait représenté au sein du SIAAP par le Président du Conseil Départemental et les premiers conseillers départementaux. Le conseil d'administration sera alors réputé complet.

La pratique coutumière partagée par tous les départements jusqu'en 2015 et relevée par la Chambre, qui consiste à représenter tous les courants politiques proportionnellement à leur poids au sein des assemblées départementales, pourrait être retranscrite dans les statuts sous condition de l'approbation des collectivités concernées.

Une telle modification doit néanmoins être effectuée en concertation en amont avec les départements membres du SIAAP, afin de déterminer quel serait le mode de désignation des membres du conseil d'administration qui permette d'assurer la meilleure représentativité et une meilleure légitimité démocratique.

2. La nécessité d'expédier les affaires courantes n'a pas conduit à prendre de risques juridiques

La Chambre s'interroge sur deux décisions en matière de financement de l'ordonnateur dans le cadre d'une tranche souscrite avec la Banque Européenne d'Investissement, et la levée de fond et évoque que la nécessité d'expédier les affaires courantes aurait conduit à prendre des risques de nature juridique.

Je note que la Chambre a bien pris en compte que le Président sortant du Conseil d'Administration a alerté le représentant de l'Etat de la situation de blocage institutionnel à deux reprises en mai et en juin 2015. Le représentant de l'Etat a ainsi comme la Chambre l'indique, décidé et validé certains actes permettant d'expédier les affaires courantes et d'assurer la continuité de l'activité du SIAAP.

Néanmoins, la Chambre continue de s'interroger, en matière de financement du SIAAP, sur le versement d'une tranche souscrite dans le cadre du contrat de financement avec la Banque Européenne d'Investissement conclu le 12 juin 2013 et la contractualisation auprès de la Caisse d'Épargne d'Ile-de-France d'une ligne de trésorerie.

Je tiens à rappeler que, la notion d'affaires courantes – qui ne fait l'objet que d'une définition jurisprudentielle – doit être interprétée comme relatives aux affaires qui tendent à assurer la continuité du fonctionnement d'un établissement ou d'une collectivité (CE, 1^{er} avril 2005, *Commune de Villepinte*, n° 262078).

Et comme le relève la circulaire du Ministère de l'intérieur du 24 mars 2014, « la loi n'apporte aucune restriction à l'exercice de ces pouvoirs et ne les a pas limités aux mesures conservatoires et urgentes »².

La Chambre part du postulat erroné selon lequel les contrats de financement ne pourraient pas, par principe, être conclus au vu de l'impératif de continuité de service public. Or, le financement accordé à la fois par la Banque Européenne d'Investissement et par la Caisse d'Épargne Ile-de-France ont justement pour objet d'assurer la continuité de financement du SIAAP qui est parfaitement indispensable à la continuité du service public.

² Circulaire NOR/INTB1407194N du Ministère de l'intérieur du 24 mars 2014 relative au rappel des mesures à prendre par les conseils municipaux et les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunal à la suite du renouvellement général.

Sauf à considérer que le SIAAP aurait dû se mettre en situation de cessation de paiement (ce qui n'est évidemment pas envisageable), la Chambre ne saurait retenir qu'il s'agissait d'affaires non courantes.

Les décisions prises par le Président du SIAAP sortant, en matière de financement ont donc bien été adoptées dans le cadre d'une gestion des affaires courante et visaient donc à assurer la continuité de l'activité du SIAAP.

La Chambre relève également que deux décisions relatives à la levée de fonds prises par le Président ne seraient pas valables, car elles auraient été prises en application d'une délégation du Conseil d'Administration qui n'aurait plus été valable, car échue lors de la dernière séance de ce dernier. Par ailleurs, les marchés auraient été signés par des agents du SIAAP ayant reçu eux-mêmes une sous-délégation du Président, qui serait illégale.

La Chambre fonde son raisonnement sur le fondement de l'article L. 3211-2 du CGCT, qui précise que « les délégations consenties en application du 1° du présent article prennent fin dès l'ouverture de la campagne électorale pour le renouvellement du Conseil Départemental ». Sont visés par le 1° du même article « la réalisation d'emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts (...) ».

Or, d'une part, la délégation accordée demeure valable jusqu'à la date du renouvellement du Conseil d'Administration, dans la mesure où le mandat des délégués sortants expire lors de l'installation du nouveau Conseil d'Administration.

D'autre part, la désignation des membres du Conseil d'Administration du SIAAP n'étant précédée d'aucune campagne électorale, l'article L. 3211-2 du CGCT ne peut trouver à s'appliquer en l'espèce.

Cette disposition n'est en outre pas exclusive de la possibilité, pour le bénéficiaire d'une délégation, d'adopter des actes dès lors qu'ils correspondent à la gestion des affaires courantes.

Les délégations accordées à la fois au Président et aux agents du SIAAP étaient donc valables au moment de l'adoption des décisions qui font l'objet des remarques de la Chambre.

3. La représentation des usagers du SIAAP est assurée dans les limites autorisées par les statuts

La Chambre relève qu'un quart des usagers du SIAAP ne bénéficierait d'aucune représentation au sein des organes de décision de ce dernier.

Je constate que les éléments de réponse du SIAAP ne sont pas mentionnés par la Chambre dans le cadre de son dernier rapport d'observations définitives, et ne semblent en conséquence pas avoir été analysés.

Cette absence de représentation formelle résulte tout d'abord d'une absence de dispositions réglementaires claires permettant à toutes les communes couvertes par la zone d'activité du SIAAP d'être représentées au sein du Conseil d'administration.

La zone d'activité du SIAAP est étendue au-delà de son périmètre statutaire, puisqu'elle couvre le territoire de 187 communes situées sur le territoire des départements de l'Essonne, de Seine-et-Marne, du Val d'Oise et des Yvelines. Ces communes sont liées par convention avec le SIAAP en application de l'article L. 3451-2 du CGCT. A la différence des départements

bénéficiant de membres représentés au sein du conseil d'administration, les communes ne sont pas adhérentes au SIAAP.

Or, les dispositions de l'article L. 5421-1 du CGCT prévoient que le conseil d'administration comprend des représentants de conseils municipaux uniquement lorsque l'entente départementale « associe » des conseils municipaux ou des conseils régionaux. Il ne permet pas non plus d'associer les groupements de communes (syndicats mixtes ou EPCI) compétents en matière d'assainissement qui auraient conclu une convention avec le SIAAP.

Ce n'est pas le cas dans la convention prévue par l'article L. 3451-1 précitées qui dispose que « les départements ainsi que l'institution interdépartementale visés à l'article L. 3451-1 peuvent assurer tout ou partie de l'assainissement collectif et de la gestion des eaux pluviales des communes situées sur le territoire des départements de l'Essonne, de Seine-et-Marne, du Val-d'Oise et des Yvelines, dans les conditions fixées par convention avec les communes, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes concernés ».

Il n'en ressort nullement que les communes liées par convention au SIAAP concernées devraient être représentées au sein du Conseil d'Administration.

A toutes fins utiles, il est indiqué à la Chambre que la représentativité du périmètre couvert par le SIAAP fait l'objet de réflexions dans le cadre de son évolution statutaire et institutionnelle telle que mentionnée ci-dessus.

4. Les indemnités des élus n'ont pas été irrégulièrement versées

La Chambre indique un unique rappel au droit dans le cadre de son rapport d'observations définitives, par lequel elle demande au SIAAP de : « Rappporter la délibération de 1982 instituant les indemnités de fonction et modifier le règlement intérieur du conseil d'administration pour y inscrire que, selon les dispositions légales en vigueur, les fonctions d'administrateur n'ouvrent pas droit à versement d'indemnité, sous quelque appellation ou forme que ce soit. » Ce rappel au droit est associé à la recommandation suivante : « Organiser sur une base volontaire le reversement des indemnités et jetons indûment perçus »

La Chambre indique que des indemnités versées aux élus du Conseil d'Administration l'ont été en l'absence de base légale.

Si plusieurs réponses et arguments de la part de plusieurs élus et du SIAAP ont été insérés dans le rapport d'observations définitives, je note néanmoins que seuls certains éléments de réponse du SIAAP ont été reproduits, de manière très incomplète, dans le cadre du rapport d'observations définitives de la Chambre, et sans qu'ils ne fassent l'objet d'une analyse.

Dans ce cadre, il me semble important de retranscrire et de compléter la réponse initiale du SIAAP, dans la mesure où je ne partage pas l'analyse effectuée par la Chambre.

Ainsi qu'il a été dit, le SIAAP est un établissement public de coopération interdépartementale régi par les articles L. 5411-1 à L. 5421-6 et R. 5421-1 à R. 5421-13 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

Dans le silence de la loi, la délibération du 15 novembre 1982 a instauré un régime indemnitaire au bénéfice de ses administrateurs, du Président du Conseil d'Administration et Vice-présidents.

La Direction Générale des Finances publiques informant le SIAAP, le 19 mars 2015, du défaut de base légale permettant le versement des indemnités aux élus et de la nécessité de cesser leur règlement, l'installation d'un nouveau conseil d'administration s'est accompagnée de la fin du versement desdites indemnités.

L'arrêt du versement des indemnités des élus ne signifie pas pour autant que la délibération de 1982 soit illégale, et que leur versement ait été illégal, justifiant une mesure de retrait et la modification du règlement intérieur du conseil d'administration.

En premier lieu, la Chambre estime qu'il n'existerait aucun vide juridique dont le SIAAP pourrait se prévaloir.

Je ne partage pas cet avis. Cet avis a d'ailleurs été largement abordé dans les débats des conseils d'administrations antérieurs à mon élection.

Les indemnités de fonction des élus locaux ont pour objet de leur assurer une réparation forfaitaire du préjudice qu'ils subissent du fait de la réduction de l'ensemble de leurs activités personnelles et notamment professionnelles.

La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (dont l'article 15 est cité en dernière page de votre rapport) énonce également en son article 5 que « Tout ce qui n'est pas défendu par la Loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas ».

Et si les articles L. 5421-1 du CGCT L. 3123-18 du CGCT ne prévoient expressément aucun droit pour les élus administrateurs d'un organisme interdépartemental à bénéficier d'une telle indemnité, ils ne l'interdisent pas non plus.

D'une part, la référence à l'arrêt du Conseil d'État de 1997 ne me semble pas susceptible de remplir le vide juridique dans lequel se trouve le SIAAP.

La Haute Juridiction considère en effet qu' *« aucun texte ne donne au conseil d'administration d'une institution interdépartementale le pouvoir d'accorder à ses membres des indemnités de cette nature ; qu'en particulier, les prescriptions du troisième alinéa de l'article 91 de la loi du 10 août 1871 aux termes duquel les institutions ou organismes interdépartementaux "sont administrés conformément aux règles édictées pour la gestion départementale", n'ont pas pour objet de rendre applicables aux membres d'une institution interdépartementale les dispositions de l'article 14 de cette même loi relatives aux indemnités que peuvent recevoir les membres du conseil général »* (CE, 4 avril 1997, *Préfet d'Ille-et-Vilaine*, n° 153042).

Dans cette affaire, le conseil d'administration de l'Institution du Canal d'Ille-et-Rance Manche-Océan Nord avait fixé, par délibérations de son conseil d'administration en date du 5 mai et 15 octobre 1992, puis du 21 octobre 1993, le montant d'une « indemnité journalière attribuée à ses membres en fonction de leur présence aux réunions ou manifestations auxquelles ils sont conviés ».

Il s'agissait d'attribuer une indemnité non forfaitaire, pour des missions effectuées et justifiées, qui se distinguent des indemnités de fonction, par nature forfaitaire.

Il convient d'en déduire que l'arrêt de 1997 est une décision d'espèce, et ne traite que des indemnités de nature non forfaitaire. Il ne concerne donc pas les indemnités de fonction, de nature forfaitaire, versées par le SIAAP.

D'autre part, si cette décision a été rendue sous les vises de la loi du 10 août 1871, modifiée par la loi du 9 janvier 1930 et par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration

territoriale de la République, il n'est pas fait mention de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.

Or, cette loi prévoit en son article 24 l'existence d'un plafond d'indemnités versées au conseiller général siégeant au titre de son mandat au conseil d'administration d'un établissement public local, reconnaissant implicitement et nécessairement que de telles indemnités sont possibles.

Cet article 24 est aujourd'hui codifié à l'article L. 3128-18 du CGCT, lequel dispose que « le conseiller départemental titulaire d'autres mandats électoraux ou qui siège à ce titre au conseil d'administration d'un établissement public local, du centre national de la fonction publique territoriale, au conseil d'administration ou au conseil de surveillance d'une société d'économie mixte locale ou qui préside une telle société ne peut percevoir, pour l'ensemble de ses fonctions, un montant total de rémunérations et d'indemnités de fonction supérieur à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire telle qu'elle est définie à l'article 1er de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement. Ce plafond s'entend déduction faite des cotisations sociales obligatoires ».

Lorsqu'en application des dispositions de l'alinéa précédent, le montant total de rémunération et d'indemnité de fonction d'un conseiller départemental fait l'objet d'un écrêtement, la part écrêtée est reversée au budget de la personne publique au sein de laquelle le conseiller départemental exerce le plus récemment un mandat ou une fonction »

La circulaire du 15 avril 1992 a pu préciser le champ d'application de la notion d'établissement public local :

« L'élu local qui détient d'autres mandats électoraux (député, parlementaire européen, conseiller général ou régional) ou qui, en tant qu'élu, représente sa collectivité au sein de divers organismes et établissements publics, ne peut recevoir pour l'exercice de l'ensemble de ses fonctions, un montant total de rémunérations et d'indemnités de fonction supérieur à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire dite de base (...).

Vous noterez que les indemnités et rémunérations perçues à l'occasion de l'exercice indirect des mandats entrent dans la définition du plafond fixé par le législateur. Parmi celles-ci, on retiendra celles qui sont versées aux élus qui siègent comme représentants des collectivités territoriales au centre national de la fonction publique territoriale, dans une société d'économie mixte locale ou dans un établissement public local.

Il convient de préciser, qu'à ce jour, il n'existe pas de nomenclature officielle des établissements publics locaux.

On peut cependant distinguer, tout d'abord, les établissements de coopération intercommunale : districts, syndicats de communes, syndicats mixtes, syndicats communautaires d'aménagement des agglomérations nouvelles, communautés urbaines, communautés de communes, communautés de villes; A ceux-ci s'ajoutent des établissements publics que leur texte institutif reconnaît comme étant locaux : centres communaux d'action sociale, offices du tourisme, caisses des écoles, caisses de crédit municipal, offices publics de l'habitat, hôpitaux publics, collèges, lycées, établissements d'éducation spéciale, caisses des écoles, caisses du crédit municipal, offices publics d'HLM, offices publics d'aménagement et de construction, etc. Il y a lieu de considérer également que les centres de gestion de la fonction publique territoriale entrent dans cette catégorie.

(...) Le dispositif de limitation de cumul des indemnités de fonction établi par le législateur s'applique, ainsi qu'il a été précisé plus haut, à l'ensemble des mandats électoraux détenus

par les élus locaux. A ce titre, il y a lieu de tenir compte des indemnités de fonction perçues par les conseillers généraux et les conseillers régionaux ».

Autrement dit, selon la circulaire, ce n'est pas parce qu'un établissement public local n'est pas visé directement par la loi que son conseil d'administration ne peut pas décider de verser des indemnités à ses élus administrateurs, sous réserve de respecter les plafonds fixés par la loi.

Au cas d'espèce, le SIAAP est un établissement public local (article L. 5421-1 du CGCT) et pourrait rentrer, de ce fait, dans le cadre de l'article L. 3123-18 du CGCT.

Il pourrait donc être envisagé de justifier le versement d'indemnités aux élus administrateurs sur le fondement de cet article.

Enfin, et à supposer que le silence du législateur sur les indemnités de fonction des élus départementaux siégeant au conseil d'administration d'un établissement public interdépartemental soit volontaire, il n'en demeurerait pas moins contraire au principe d'égalité entre les établissements publics locaux et d'égalité entre les élus titulaires d'un mandat représentatif au sein d'un organisme public.

En effet l'article L. 5211-12 prévoit la possibilité d'accorder des indemnités supplémentaires pour l'exercice effectif des fonctions de président, vice-président d'une communauté urbaine, d'une communauté d'agglomération, d'un syndicat d'agglomération nouvelle, d'une communauté de communes, d'un syndicat de communes, d'une métropole.

Si des disparités existent entre certains EPCI, elles sont justifiées par la différence du degré d'intégration (voir par exemple, réponse du Ministre de l'Intérieur n° 91756 du 30 mai 2006, JOAN p. 5694).

En l'espèce, le SIAAP est un établissement public de coopération interdépartementale dont le champ d'application dépasse les limites administratives des départements de Paris, du Val de Marne, de Seine-Saint-Denis et des Hauts de Seine. Il assure le traitement des eaux usées d'une population de 9 millions de franciliens, répartis sur 286 communes. Les conseillers départementaux se réunissent neuf fois par an, sur des sujets sur lesquels l'enjeu est important et nécessitant de ce fait une forte implication.

Interdire au SIAAP de verser des indemnités de fonctions procéderait alors non pas d'une simple disparité entre EPCI, mais bien d'une réelle rupture d'égalité.

A ce titre, l'attention de la Chambre est attirée sur le fait que dans le cadre de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (dite loi NOTRe), les indemnités de fonction des Présidents et Vice-présidents des syndicats de communes et syndicats mixtes fermés dont le périmètre est inférieur à celui d'un EPCI à fiscalité propre, ainsi que celles des Présidents et Vice-présidents de l'ensemble des syndicats mixtes ouverts dits « restreints » (composés exclusivement de communes d'EPCI, de départements et de régions) avaient été supprimées.

A la suite de contestations provenant des élus concernés ne percevant plus d'indemnités, le Gouvernement a autorisé les comptables publics à continuer de payer lesdites indemnités au nom d'une réforme à venir (la future Loi n° 2016-341 du 23 mars 2016) et la Secrétaire d'État chargée des Collectivités territoriales rappelait à l'Assemblée Nationale l'urgence à voter un texte :

« Aujourd'hui, les comptables continuent à indemniser les présidents de syndicat, mais uniquement sur le fondement d'un courrier du Secrétaire d'État chargé du Budget, Christian Eckert, qui leur a demandé de continuer à honorer ces demandes d'indemnisation, en

s'engageant à ce que cette disposition figure dans le plus proche véhicule législatif adapté, lequel se trouve être cette proposition de loi » (Assemblée nationale, 9 mars 2016)

Il n'est donc pas besoin d'une loi pour que le versement d'indemnités de fonction soit reconnu comme valable.

La preuve en est également que la Chambre a procédé au contrôle des comptes et rendu communicable le 9 février 2018 son rapport concernant l'EPTB Seine Grand Lacs qui a, lui aussi, mis en place une indemnisation de ses élus dans les mêmes périodes.

Il est intéressant de noter que cette institution interdépartementale comparable au SIAAP n'a reçu aucun rappel au droit de la part de la Chambre, ni recommandation, ni aucune injonction de rapporter la délibération qui a pourtant permis le versement des indemnités de fonction

Je note d'ailleurs que nous ne sommes pas au titre des syndicats interdépartementaux existants en France, les seuls à avoir depuis leur création versés une indemnisation aux élus qui agissent pour l'intérêt général.

Je suis dès lors surpris que la Chambre en fasse soudainement grief au SIAAP alors que notre syndicat existe depuis bientôt 50 ans et qu'aucun des contrôles précédents de la Chambre, n'ait fait état d'une seule remarque particulière à ce propos.

Je tiens d'ailleurs à rappeler que sur ce sujet, le SIAAP a régulièrement sollicité les pouvoirs publics pour clarifier la situation basée sur un vide juridique.

Entre 2001 et 2003, le Président du SIAAP a eu l'occasion de solliciter, sans succès, successivement plusieurs ministres, notamment Madame VOYNET, alors Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement et Monsieur SARKOZY Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire (27 mars 2003).

Aucune remarque de la Chambre Régionale des Comptes, lors des contrôles de 2001 et 2008, n'a d'ailleurs été faite à ce sujet.

Ce n'est que suite à un nouveau courrier du Président du SIAAP, en date du 6 mars 2013, qu'une réponse a été apportée par Madame LEBRANCHU, Ministre de la réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction Publique, par lettre du 3 février 2014. Or, elle s'est bornée à relever que *« les conseillers généraux perçoivent au titre de leur mandat de conseiller général, des indemnités qui leur permettent d'assurer les fonctions qu'ils exercent, au sein d'organismes interdépartementaux, au titre de leur mandat départemental »*, sans toutefois relever une quelconque illégalité quant au versement de telles indemnités.

Le courrier du 17 mars 2015 de la DGFIP ayant demandé au SIAAP de se mettre en conformité avec les textes réglementaires dans le cadre du renouvellement du Conseil d'Administration, a conduit à l'arrêt du versement d'indemnités pour les élus pour la mandature mise en place en novembre 2015.

Le SIAAP a ainsi mis fin aux versements des indemnités en 2015, lors du renouvellement des membres du Conseil d'Administration, sans que cette décision puisse être considérée comme une reconnaissance de responsabilité quelconque : elle n'est que la traduction de la volonté du SIAAP de se conformer aux directives de la DGFIP (qui ne lui ont été communiquées, je le rappelle qu'en 2015).

En second lieu, la Chambre considère que rien ne pouvait justifier le versement d'indemnités de fonctions pour l'ensemble des élus entre février 2015 et novembre 2015.

Il convient de rappeler que le versement des indemnités de fonction est subordonné à l'exercice effectif des fonctions y donnant droit.

Les élus municipaux sortants peuvent percevoir leurs indemnités de fonction jusqu'à la fin de l'exercice effectif de leurs fonctions, c'est à dire jusqu'à la date d'installation de la nouvelle assemblée (article L. 2122-15 du CGCT). Cette approche est confirmée par le juge administratif, qui considère qu'un élu est présumé en fonction jusqu'à l'installation du successeur (TA Besançon, 12 mars 1986, Froidevaux, Lebon p. 422).

L'indemnité n'est en revanche plus due en cas d'annulation de l'élection, de démission volontaire ou d'office, de révocation ou de dissolution.

En l'absence de disposition expresse existant pour les élus membres d'une organisation interdépartementale, le SIAAP considère que le régime prévu pour les élus municipaux leur est transposable.

Par ailleurs, l'indemnité de fonction revêt une nature forfaitaire, et ne saurait être assimilée à des « jetons de présence ». Il n'y a donc pas lieu de diminuer l'indemnité de fonction du nombre de réunions qui se sont réellement tenues.

Ainsi, aucune règle de droit ne permet de considérer que la notion d'exercice effectif des fonctions doit être liée à la tenue effective de réunions.

Dans la mesure où l'installation du nouveau conseil d'administration a eu lieu en novembre 2015, le versement d'indemnités de fonctions aux élus administrateurs sortants est donc parfaitement légal.

Considérant l'ensemble de ces éléments, en tant que Président du SIAAP, je souhaite préciser que je ne souhaite pas suivre la recommandation de la Chambre en organisant de manière volontaire le reversement des indemnités et jetons.

Ce remboursement des sommes perçues entre 2011 et 2015 serait par ailleurs source de difficultés pratiques, puisque les indemnités ont été soumises à une imposition dans les conditions fixées par l'article 204-0 du Code général des Impôts. De plus, en application de l'article 2224 du Code Civil qui prévoit que « *les actions personnelles se prescrivent par 5 ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer* », le remboursement des indemnités de fonction perçues avant 2013 est impossible.

III. LE PERSONNEL

La Chambre indique avoir noté un alourdissement sensible du coût des emplois.

La politique des ressources humaines du SIAAP concilie, d'une part, la spécificité et technicité industrielle de la gestion des usines et, d'autre part, la gestion publique territoriale d'équipements de service public d'envergure. Elle s'appuie sur l'expérience et les compétences acquises par les agents pour assurer le bon fonctionnement du réseau et des usines au quotidien et pour achever leur construction. Elle vise également à anticiper et accompagner les agents dans l'évolution de nos métiers à moyen terme pour garantir la

pérennité de ces équipements. Il faut aussi rappeler que la spécificité des métiers de l'assainissement entraîne des difficultés de recrutement notamment dans les filières techniques et industrielles.

Le SIAAP confirme que sa politique salariale est bien destinée à attirer, motiver et fidéliser les compétences qui permettront de répondre aux enjeux industriels et environnementaux du SIAAP et de maintenir un niveau d'excellence dans la gestion des services et la qualité du service rendu.

Conformément aux observations du dernier contrôle de la Chambre Régionale des Comptes publié en 2010, le SIAAP sur la période 2010-2016, a déployé sa politique de ressources humaines en veillant à limiter d'évolution de la masse salariale en deçà de 3 % en moyenne par an.

Tout en restant dans le cadre rappelé ci-dessus, le SIAAP a effectivement, de manière maîtrisée, revalorisé le régime indemnitaire pour les raisons indiquées préalablement. Contrairement à ce qu'affirme la Chambre, l'attribution de la sujétion de pénibilité est sous contrôle et n'est pas appelé à augmenter dans les années à venir.

En ce qui concerne la prime d'intéressement, le SIAAP s'étonne tout d'abord de la position de la Chambre d'un versement différencié selon les métiers et les fonctions. C'est partant du principe qu'il s'agit d'une prime versée au titre de la performance collective et non individuelle que le montant versé est identique pour tous les agents. Quant à la modulation du montant de la prime selon les objectifs définis, je ne pense pas que le montant maximum de 300 € bruts par an puisse avoir un caractère suffisamment incitatif pour faire de l'atteinte des objectifs une ambition.

Le SIAAP confirme son attachement de longue date à l'action sociale. Contenues dans cette limitation de la masse salariale, les activités sociales délivrées par le COS du SIAAP et de l'AGOSPAP bénéficient effectivement du concours entier et actif du SIAAP. Cet engagement part d'un principe simple, mis en œuvre par de nombreuses entreprises via les comités d'entreprises, à savoir que les activités sociales contribuent au bien-être des salariés, au lien social et à l'ouverture sur le monde, donnant ainsi les moyens à chaque salarié de s'engager pleinement dans son activité professionnelle.

La Chambre souligne le déploiement d'une démarche de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.

La prise en compte des enjeux de gestion prévisionnelle des compétences s'est développée parallèlement dans un contexte de forte évolution technique des usines et de leurs installations nouvelles rendant nécessaires une gestion homogène pilotée par une direction centrale.

La mise en place des outils a donc consisté en un travail d'homogénéisation des caractéristiques des emplois du SIAAP gérées jusqu'alors localement sur site. Cette particularité a rendu ce travail plus complexe.

Les référentiels (fiches métiers, fiches de postes) utiles aux politiques de formation, de recrutement, d'avancement et de mobilité existent aujourd'hui et sont opérationnels.

Le volet effectif a également été pris en compte dans la démarche en permettant une photographie unique et partagée des ressources humaines à chaque direction et a permis d'installer une politique d'évolution des effectifs tendant à maintenir les effectifs budgétaires.

Le volet prospectif quant à lui est pris en compte dans le cadre de la définition de stratégie du SIAAP (SIAAP 2030), le plan stratégique constitue une opportunité pour optimiser une démarche prospective en définissant des orientations en matière d'exploitation, de maintenance notamment.

Je conteste l'appréciation de la Chambre sur l'absence d'une politique structurée de lutte contre les accidents de travail. En tant qu'industriels, la question de la sécurité est une préoccupation constante de l'encadrement du SIAAP. Certes, le taux de fréquence est toujours trop élevé, quand bien même est-il sur une pente descendante depuis 3 années. Il convient de comparer le taux de fréquence du SIAAP, nettement inférieur à celui global de l'industrie de l'assainissement qui s'élève à 25.

Comme la Chambre l'a noté, si le nombre d'accidents de la période sous revue est globalement stable, l'augmentation de l'absentéisme liée aux accidents de travail relève principalement de l'augmentation du taux de gravité. Un travail significatif a été accompli par le management du SIAAP puisque le ce taux est passé de 1,88 en 2016 à 1,47 en 2018.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
TF	24,3	26,7	22,4	21,5	26,5	19,1	28	21,8	18,7	16,4
TG	0,9	1	1,42	1,24	1,42	1,75	1,52	1,88	1,95	1,47

Le tableau ci-dessus d'évolution du taux de fréquence et du taux de gravité vient confirmer le travail de longue haleine menée par le SIAAP afin de diminuer les accidents de travail.

IV. LES FINANCES DU SIAAP

La Chambre indique une atteinte au principe de sincérité budgétaire et un accroissement de la redevance

Je m'étonne que la Chambre n'ait pas pris suffisamment en compte les arguments du SIAAP relatifs à « l'atteinte au principe de sincérité budgétaire ». En effet, une telle qualification est apportée à l'encontre de seulement 3 anomalies relevées sur un seul exercice budgétaire, celui de 2016, alors que le contrôle porte sur 6 exercices budgétaires. Toutes les anomalies relevées sont en voie de règlement. Cette appréciation est d'autant plus surprenante que la Chambre note à la fin du premier paragraphe du 6.2 « une sincérité accrue des documents budgétaires ».

Concernant l'augmentation de la redevance durant la période sous contrôle, je tiens à rappeler que le précédent rapport de la Chambre Régionale des Comptes avait formulé « qu'une augmentation importante de la redevance est indispensable ». Cette appréciation était basée sur l'effet ciseau de la baisse de consommation d'eau, donc des recettes, et l'importance des investissements à mener pour satisfaire aux normes européennes. Le rapport de 2009 mentionnait « une augmentation de la zone centrale de 6% par an entre 2008 et 2017 »

Au regard du déséquilibre clairement identifié entre recettes et dépenses, l'augmentation de la redevance était donc nécessaire. Deux autres facteurs sont venus appuyer ce besoin :

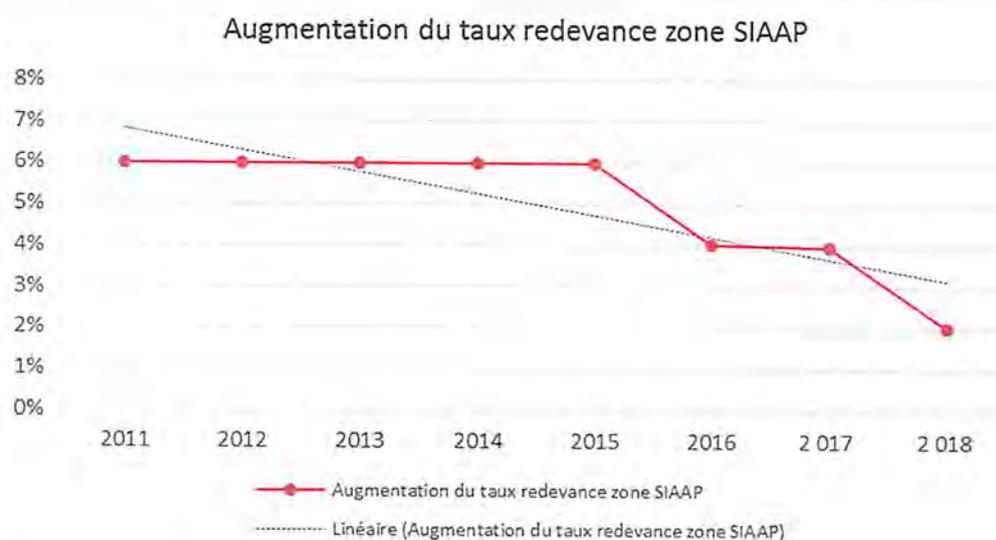
- la baisse significative de la prime d'épuration au Xième programme (moins 62 M€ entre 2013 et 2016).
- La maîtrise de l'endettement, le SIAAP ayant suivi la recommandation du dernier rapport de la Chambre, de contenir l'encours de la dette à 7 années maximum.

Conscient des effets de cette hausse sur les usagers et soucieux de limiter au maximum cette augmentation, le SIAAP a élaboré dès 2012 un plan d'économies qui a été acté dans le vote du Budget Primitif 2013 afin de s'assurer de la maîtrise de ses charges d'exploitation :

En conséquence, ce plan d'économies a contribué à dégager les résultats positifs cumulés de clôture depuis 2012. Ceux-ci ont permis au SIAAP de contenir l'évolution de sa dette (encours de 935 millions fin 2012 et 1 061 millions en 2016) et ainsi faire participer l'autofinancement ainsi dégagé à son programme d'investissement soutenu sur la période (mise aux normes européennes de ses emprises industrielles DECE : Prétraitement et Biosav, et construction de la deuxième tranche de Grésillons) et surtout préparer l'avenir.

Il est à noter que le programme d'économies générées par le premier plan a été suivi par celui élaboré et suivi maintenant dans le cadre du plan stratégique SIAAP 2030.

C'est ainsi que le SIAAP dès 2016 a été en mesure de plafonner l'augmentation de la redevance d'assainissement à 4%, puis à 2% en 2018.



L'approche raisonnée et prudentielle, ainsi suivie, permettra au SIAAP, de faire face aux baisses significatives de la prime pour épuration et des subventions dans le cadre du XI programme de l'AESN, tout en maintenant un programme d'investissement nécessaire au regard de sa volonté de préserver l'environnement et de participer activement à la transition énergétique.

Je prends note que la Chambre indique un impératif d'investissement massif dans de nos nouvelles installations de traitement au vue du renforcement du poids des normes d'épuration. La Chambre indique également que la hausse de la redevance apparait comme nécessaire au SIAAP.

La Chambre relève finalement, lors de son contrôle, que le mode de calcul de la redevance d'assainissement gagnerait à être actualisé, en s'appuyant notamment sur les données de comptabilité analytique afin d'imputer à chacune des missions l'exacte proportion de coûts qu'elle implique et faire supporter aux usagers de petite et de grande couronnes les seules charges de gestion dont ils sont redevables.

Je note néanmoins que, dans le même temps, la Chambre a relevé que le SIAAP a anticipé une mise à profit des données de comptabilité analytique dont il dispose afin d'ajuster les paramètres de calcul de la redevance « épuration ».

L'objectif poursuivi par le SIAAP est donc d'identifier au mieux la proportion des charges de fonctionnement et d'investissement de la gestion des eaux pluviales, et de les imputer de la manière la plus juste et transparente possible aux communes et départements concernés.

V. SIAAP 2030, UN PLAN STRATEGIQUE POUR L'AVENIR DU SERVICE PUBLIC

La Chambre s'étonne de l'absence de prospective du plan stratégique au-delà de 2019.

Le plan stratégique « *SIAAP 2030, ensemble construisons l'avenir* » est une démarche essentielle et inédite pour notre collectivité dans une vision et une portée à long terme et conduite par différentes phases.

Alors qu'une dernière phase de travaux d'envergure du plan de mise à niveau de son outil industriel s'achève, le SIAAP se fixe comme ambition de l'exploiter à son plein potentiel pour atteindre les objectifs de bon état des masses d'eau. Ce nouveau référentiel pour l'évaluation des performances du SIAAP nécessite une exploitation toujours plus performante de l'ensemble du système d'assainissement, conciliant l'atteinte des objectifs de qualité et la recherche de la sobriété.

Les nouveaux objectifs de qualité, joints à l'accroissement démographique et aux effets du changement climatique, conduisent à un véritable resserrement des contraintes auquel il faut se préparer dès maintenant, avec une vision de l'ensemble du système d'assainissement, de la collecte à l'exploitation des réseaux et des six usines de traitement.

Face à ces enjeux, il est prévu de :

- rechercher une performance optimale conciliant qualité de l'épuration et sobriété ;
- élaborer une politique de gestion patrimoniale efficace au service de la fiabilité et de la performance globale du système d'assainissement ;
- maîtriser les coûts d'investissement et d'exploitation ;
- rechercher des recettes alternatives pour desserrer l'étau sur le prix de l'eau, notamment celles liées à la gestion des eaux pluviales. D'autres pistes sont possibles comme la valorisation de la capacité d'expertise du SIAAP.

Ces objectifs sont poursuivis grâce à la mise en place d'un plan d'actions sur les années 2017 – 2019.

Le plan stratégique ne veut pas se résumer pas à un catalogue d'économies, bien qu'une vingtaine d'action sur les 98 que comporte le plan conduisent à des économies pérennes rapportées chaque fin d'année au Conseil d'administration.

Comme le souligne à juste titre la Chambre, le but du plan est aussi de « créer une réelle culture de service commune à l'ensemble du SIAAP afin de décroïsonner les esprits et de mutualiser les processus communs à l'avenir ». Si les actions ont été limitées dans le temps 2017-2019, c'est bien évidemment ce changement de culture et le décroïsonnement qu'il entraîne qui conduiront au-delà de 2019 à continuer et à définir, si besoin, de nouvelles orientations stratégiques définies par la Gouvernance du SIAAP.

Telles sont, les observations que je souhaitais adresser à la Chambre régionale des comptes d'Île de-France à la suite de son rapport d'observations définitives.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de ma haute considération.

Belaïde BEDREDDINE





« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Île-de-France :
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

Chambre régionale des comptes Île-de-France

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france