



Association Nationale des personnels
des Services d'Assistance Techniques
des collectivités territoriales à
l'Épuration et au Suivi des Eaux

DOSSIER D'INFORMATION

L'ASSISTANCE TECHNIQUE A L'ASSAINISSEMENT mise en péril par la loi sur l'eau (LEMA) et son décret d'application

Sommaire

- 1 - Les obligations communautaires de la France en matière d'assainissement et le rôle des SATESE**
- 2 - L'intervention des départements dans les politiques publiques de l'eau.**
- 3 - L'action des SATESE.**
- 4 - Les motivations du nouveau positionnement des SATESE dans le champ concurrentiel.**
- 5 - La Loi sur l'eau et son décret d'application privent de sens le concept de SIEG qui devait s'appliquer aux SATESE et leur permettre de poursuivre leurs activités d'intérêt général.**
- 6 - Les nouvelles dispositions de la Loi sur l'eau et les milieux aquatiques.**
- 7 - Les problèmes soulevés par la réglementation et l'affaiblissement des SATESE.**
- 8 - Le maintien des missions de service public des SATESE dans le cadre d'un SIEG (Service d'intérêt économique général) et d'une politique départementale de l'eau.**
- 9 - Le futur «Traité simplifié» proposé par M. Nicolas Sarkozy aux membres de l'Union européenne conforte les SIEG (Services d'Intérêt Economique Général)**
- 10 - Le positionnement des SATESE comme SIEG avec un financement pérenne permettra à la France de respecter ses obligations communautaires.**

1 - Une mise en péril des obligations communautaires de la France en matière d'assainissement

La remise en cause des missions de service public de conseil et d'assistance réalisées par les services techniques des Conseils généraux, au bénéfice principalement des collectivités locales qui exploitent des infrastructures d'assainissement va entraver l'amélioration des performances et la mise en conformité des dispositifs épuratoires, comme la connaissance des milieux aquatiques, sur tout le territoire.

Les nouvelles dispositions législatives et réglementaires encadrant l'activité des SATESE (*Services départementaux d'assistance technique aux exploitants des stations d'épuration*) en affaiblissant les capacités d'intervention d'un outil, dont l'efficacité et la neutralité sont unanimement reconnues, interviennent dans une période où tous les acteurs de l'assainissement doivent engager des efforts considérables afin d'éviter à la France, déjà poursuivie par les autorités communautaires pour non respect des obligations découlant de la Directive eaux résiduaires urbaines de 1991, de ne pas encourir une amende dont le montant a été chiffré, dans un rapport sénatorial rendu public le 27 juin 2007, à un montant de 300 à 400 millions d'euros.

2 - L'intervention des départements dans les politiques publiques de l'eau

Les politiques de l'eau concernent de manière directe chacun des 102 conseils généraux français. Selon une enquête réalisée conjointement en 2005 par l'Assemblée des Départements de France (ADF) et le Cercle Français de l'Eau (CFE), 97% des départements considèrent, outre les aspects environnementaux, que les interventions dans le secteur de l'eau constituent des éléments importants pour l'aménagement de leur territoire et les services à la population.

Les dépenses globales des départements pour l'eau se sont élevées à 700 millions d'euros en 2005, soit en moyenne 13,5 euros par an et par habitant. Ce chiffre a augmenté de 11,3% en seulement trois ans.

Associant de multiples acteurs, la politique de l'eau est largement partagée, contractualisée. Ainsi les départements interviennent-ils en coordination, en soutien et en accompagnement voir en complément des politiques locales, mises en oeuvre par les communes et leurs regroupements ou les politiques d'autres acteurs comme l'Agence de l'Eau.

3 - L'action des SATESE

Le législateur avait défini en 1964 l'assistance technique exercée par les SATESE comme une compétence facultative des départements, visant à la réduction de la pollution dans le milieu naturel. Action qui s'est révélée au fil du temps correspondre à un besoin confirmé et croissant. La quasi-totalité du territoire national a été progressivement couverte depuis 1971 et les missions se sont étendues de l'assainissement à divers domaines de l'eau.

Nombre de départements se sont ainsi dotés d'assistance en matière de rivières (CATER), d'eau potable (SATEP), d'assainissement non collectif (SATANC), de valorisation agricole des boues (MUAD, MVAB), donnant lieu à des nombreux partenariats.

Pour un budget global annuel d'environ 30 millions d'euros pour leurs missions en matière d'assainissement, les SATESE mobilisent 500 techniciens et ingénieurs territoriaux sur l'ensemble du territoire national.

S'effectuant sur le terrain et peu connues, les missions couvrent une grande gamme de services et sont unanimement appréciées par les acteurs qui en bénéficient directement et indirectement : élus et collectivités, Agences de l'eau, services de l'Etat, sociétés fermières, industriels, voire maîtres d'œuvre et bureaux d'études.

Elles permettent notamment, au-delà de la validation de données ou de la réalisation de mesures d'efficacité :

- une évaluation, en toute indépendance, des ouvrages sur l'ensemble du parc des stations d'épuration et de leur fonctionnement, quelle que soit leur taille et leur mode de gestion ;
- une vision globale de la filière d'assainissement et la garantie de la représentativité des données d'équipement et de fonctionnement des stations ;
- des conseils visant au renforcement et au maintien de l'efficacité des ouvrages ;
- une présence sur le terrain incitant à la bonne gestion et à l'entretien régulier du système complet d'assainissement (postes de relevage, réseaux, déversoirs d'orage, bassins de stockage, silos à boues...) ;
- une assistance technique aux maîtres d'ouvrage et aux maîtres d'oeuvre grâce au retour d'expérience de terrain et à la mise en réseau des différents SATESE ;
- la réponse aux questions des exploitants sur la conduite à tenir en cas d'incidents techniques ou d'urgences ;
- une aide à la hiérarchisation des investissements nécessaires au bon fonctionnement, avec l'appui des demandes des sociétés fermières auprès des collectivités lorsqu'elles sont justifiées ;
- le recensement et l'élaboration de données publiques sur le fonctionnement du parc épuratoire, au profit des services de police de l'eau et des Agences de l'eau ;
- l'évaluation et la validation de nouveaux procédés d'épuration, de leurs équipements, ...

4 - Les motivations du nouveau positionnement des SATESE dans le champ concurrentiel

Les modalités d'intervention des SATESE ont été remises en cause avant même l'examen parlementaire du projet de loi sur l'eau, lors de sa première lecture au Sénat en avril 2005.

Remise en cause explicitée par le ministère de l'Ecologie et du développement durable :

"Si, à leurs débuts, dans les années 1975-1990, les SATESE ont comblé un vide, des ingénieurs conseils et des entreprises spécialisées peuvent aujourd'hui assurer ces mêmes prestations. Les SATESE sont donc aujourd'hui dans un cadre concurrentiel, ce qui a été rappelé par la DGCCRF lors des derniers arbitrages interministériels du projet de loi (...) Cette situation impose une remise à plat du positionnement juridique des SATESE afin d'avoir un cadre stable pour l'action.»

Soucieux de pérenniser ce service pour au moins les plus petites collectivités, le Sénat amendait en avril 2005 le projet de loi initial en positionnant les SATESE en tant que "Service économique d'intérêt général" (SIEG) , par analogie aux dispositions de la loi MURCEF relatives à l'assistance technique de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT).

Ce fondement permet de motiver des exemptions aux règles européennes de la concurrence, dans la mesure où la libre concurrence ne permettrait pas un accès au service sur l'ensemble du territoire à un coût abordable.

5 - La Loi sur l'eau et son décret privent de sens le concept de SIEG qui devait s'appliquer aux SATESE et leur permettre de poursuivre leurs activités d'intérêt général

Initialement, l'article 28 du projet de loi modifiait l'article L. 1331-16 du Code de la santé publique, maintenait le droit en vigueur s'agissant de l'expertise technique des dispositifs d'assainissement par les SATESE, et soumettait au Code des marchés publics la prestation

d'assistance technique dans les domaines de l'alimentation en eau potable, de la collecte et de l'épuration des eaux usées, des eaux pluviales et de ruissellement et enfin de l'entretien des rivières.

Il s'est avéré difficile de distinguer l'expertise, de l'assistance technique. Le Sénat souhaitait mettre en place un mécanisme différenciant plutôt, non pas la prestation réalisée, mais le bénéficiaire, pour constater que la prestation assurée auprès des plus petites collectivités était une mission d'intérêt général susceptible d'échapper à la sphère concurrentielle.

L'Assemblée nationale, n'avait toutefois pas entendu aller dans cette voie, pour finalement chercher un compromis, insatisfaisant, et dont l'application soulève des problèmes multiples, qui a été finalisé en Commission mixte paritaire le 19 décembre 2006.

Le texte final de l'article 73 est le résultat de ce compromis.

6 - Les nouvelles dispositions arrêtées par la Loi sur l'eau et les milieux aquatiques

Article 73 :

Après l'article L. 3232-1 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 3232-1-1 ainsi rédigé :

«Art. L. 3232-1-1. - Pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, le département met à la disposition des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale qui ne bénéficient pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences dans le domaine de l'assainissement, de la protection de la ressource en eau, de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques une assistance technique dans des conditions déterminées par convention.

«Le département peut déléguer ces missions d'assistance technique à un syndicat mixte constitué en application de l'article L. 5721-2 dont il est membre.

«Dans les départements d'outre-mer, cette mise à disposition est exercée par les offices de l'eau prévus à l'article L. 213-13 du code de l'environnement.

«En Corse, ces missions peuvent être exercées par la collectivité territoriale de Corse ou par l'un de ses établissements publics.

«Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article, notamment les critères de détermination des communes et des établissements visés au premier alinéa et les conditions de rémunération de cette mise à disposition.»

7 - Les problèmes soulevés par la réglementation et l'affaiblissement des SATESE

L'article 73 et son futur décret d'application, rendent obligatoire la rémunération de toutes les interventions effectuées par les SATESE (*) en scindant les collectivités en deux catégories :

- . les collectivités «urbaines» relevant du champ concurrentiel pour lesquelles le SATESE n'a pas vocation à répondre,
- . les collectivités «rurales» relevant d'un SIEG, pour lesquelles le SATESE est tenu d'intervenir, à un tarif forfaitaire.

Ces modalités soulèvent plusieurs problèmes :

- **L'exclusion des collectivités «urbaines», soit environ un tiers des collectivités au niveau national avec de fortes disparités suivant les territoires :**

Ainsi, il est attendu la disparition, de SATESE dans certains départements à dominance urbaine et de fortes réductions d'activités pour d'autres, remettant sérieusement en question leur viabilité.

- **La volonté ou la capacité réelle des collectivités rurales de payer des prestations gratuites pour la majorité des SATESE.**

Ces modifications interviennent dans une période où le parc des petits ouvrages d'assainissement mis en service, les nouvelles techniques et les besoins d'information des élus s'accroissent, sans pour autant que les collectivités puissent (ou souhaitent) les formaliser par des conventions payantes.

Ce décret aura pour effet de dissuader nombre de petites collectivités, de recourir à une assistance pour le bon fonctionnement de leur parc épuratoire, sans compter que le cadre d'action défini par les textes ne correspond pas forcément à leurs attentes ou intérêts.

D'ailleurs les élus locaux ne s'y trompent pas, puisque 1.235 motions de soutien (Maires, Présidents de communautés de communes ou de syndicats) ont été recueillies par l'ANSATESE, pour que l'activité des services d'assistance technique et les dépenses correspondantes, continuent à être optimisées sous leur forme actuelle.

- **L'équilibre budgétaire incertain du montage financier envisagé remettant en cause la viabilité du service public**

La mise en concurrence peut en théorie bénéficier à des bureaux d'études privés, des assistants à maîtrise d'ouvrage publics (DDE, DDA), des entreprises délégataires, voire d'autres départements.

Il est à noter que selon la Direction de l'eau du MEDAD, toutes les communes « urbaines » devront y recourir mais également les communes « rurales » qui ne souhaiteraient pas établir de convention avec les Départements. Il est évident que nombre de collectivités rurales seront réticentes à conventionner, pour des raisons pratiques ou financières par exemple lorsqu'elles ont déjà confié la gestion de leur outil épuratoire à un prestataire ou un délégataire privé (contrat d'affermage)

D'autre part, il existe également un risque non négligeable de voir se déployer des stratégies de «dumping» des opérateurs privés, pouvant in fine conduire à une éviction pure et simple des SATESE, dans la mesure où ces opérateurs peuvent proposer des services payants similaires.

L'expérience montre que des collectivités dont les besoins d'assistance sont les plus importants, ne sont pas nécessairement celles les plus enclins à payer pour un suivi de leur outil épuratoire et ce même dans l'hypothèse favorable envisagée par le MEDAD, d'un montant de rémunération subventionné à 80% par l'agence de l'Eau et le Département.

D'autre part, il n'est pas assuré que les Agences de l'Eau et les Départements qui aidaient jusqu'à présent directement au fonctionnement des SATESE poursuivent leur politique.

- **Le devenir des missions d'intérêt général et celles non financées par les collectivités :**

Apparaît dès lors, la problématique de la non prise en compte par la loi, des missions effectuées et rémunérées pour d'autres opérateurs que les collectivités (*Département, services de l'Etat, Agence de l'eau, industriels...*) et des missions non rémunérées effectuées dans l'intérêt général.

Sur ce dernier point, c'est la notion de contre-pouvoir local et neutre en matière d'assainissement qui se trouve remise en cause pour des interventions qui contribuent pourtant à une amélioration de la performance épuratoire globale : par exemple la révélation et création de la demande en mettant l'accent sur les manquements de connaissance et d'équipement des outils épuratoires (anticipant ainsi les besoins et prévenant les problèmes techniques), la mutualisation des expériences de fonctionnement en conditions réelles des innovations technologiques, les incitations aux transferts de compétences eau et assainissement à des collectivités de taille suffisante (intercommunalité), la présence en tant que personnalité compétente et neutre lors des ouvertures et des analyses des offres des marchés publics, ...

Il n'est pas assuré que les collectivités éligibles «jouent le jeu» de financer ce type de prestations mutualisées dans un forfait payant, sauf à y être fortement incitées, par le biais d'un lien tel qu'une prime versée par les Agences de l'Eau pour le bon fonctionnement, les obligations réglementaires de production de données, ou l'appréciation de la qualité du service public.

Dans ce cas de figure des intérêts privés ne manqueront pas de se positionner, ce qui réduirait également le champ d'intervention imparti aux SATESE.

L'introduction même de la notion de « rentabilité » des interventions des SATESE porte atteinte aux actions de fond et d'intérêt général. Le risque existe de voir apparaître des consignes de hiérarchisation des missions, privilégiant la rentabilité apparente et immédiate, au détriment des interventions complexes, insuffisamment ou non rémunératrices.

- La perte d'information sur l'ensemble du parc épuratoire :

Des informations disparaîtront pour certaines collectivités où le SATESE n'interviendra plus.

D'autre part, l'émergence d'une multiplicité d'interlocuteurs (par exemple des bureaux d'études rétribués par les collectivités) posera des problèmes aux services déconcentrés de l'Etat et aux Agences de l'Eau pour l'obtention et la fiabilité des données alors qu'ils entretiennent de longue date des relations de confiance avec les SATESE, compte tenu de leurs compétences et de leur impartialité.

La perte de données est très préjudiciable compte tenu des priorités sous tendues par les exigences Européennes, qu'affichent les services de l'Etat et les Agences de l'Eau.

Le système envisagé pourrait avoir pour effet d'augmenter les visites d'agents mandatés par différents acteurs, visites qui, outre le fait d'importuner les exploitants, seront sources d'émission de l'information et au final multiplieront les risques d'erreurs, de doublons et de gaspillage de l'argent public.

- Le non respect de l'esprit du législateur et l'impact final négatif de ce texte vis à vis de la protection de l'eau et des milieux aquatiques

Cette mise en concurrence globale et le mode de financement choisi remettent en question le principe même d'un Service d'Intérêt Economique Général (SIEG), initialement retenu par le législateur, pour permettre aux SATESE de conserver un volant global d'activités garant de la pérennité des missions de service public.

Les pesanteurs administratives induites vont rendre en pratique le dispositif inopérant au risque de disparition des SATESE ou de réduction d'activité tel que leur viabilité serait rapidement remise en cause .

8 –Le Maintien des missions de service public des SATESE dans le cadre d'un SIEG et d'une politique départementale de l'eau

Le rapporteur de la Loi sur l'eau à l'Assemblée nationale puis la Direction de l'eau du MEDAD ont invoqué le fait qu'une subvention globale du SIEG, pour une mission d'intérêt général, est difficile, et compliquée à justifier auprès de Bruxelles, vis-à-vis des règles de la concurrence. D'où le système retenu de la rémunération forfaitaire des prestations, réalisées pour les communes rurales.

Cette approche apparaît biaisée, au regard de l'évolution de la jurisprudence européenne en matière de SIEG : les interventions des SATESE répondent pleinement aux critères de définition d'un

SIEG, mais n'imposent aucunement la mise en œuvre d'une procédure de déclaration aux instances communautaires au titre d'aide d'Etat.

Il convient de noter qu'à ce jour, aucune action contentieuse n'a été engagée par un opérateur privé à l'encontre des missions de conseil et d'assistance conduites par les Départements au profit des collectivités locales.

Il est donc indispensable que le rôle actuel d'acteur de l'eau des Conseils généraux, qui mettent à disposition des collectivités et des partenaires une ou plusieurs missions d'assistance de type SATESE soit connu et que l'intérêt public de ces missions soit conforté par un financement pérenne.

9 - Le futur «*Traité simplifié*» proposé par M. Nicolas Sarkozy aux membres de l'Union européenne conforte les SIEG

Le projet de «*Traité simplifié*» proposé par M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, aux membres de l'Union en juillet 2007 comporte des dispositions nouvelles confortant l'exercice de missions de service public au sein de l'Union européenne.

Le mandat de la prochaine conférence intergouvernementale présente ainsi deux avancées majeures relatives aux missions mises en œuvre dans le cadre de «*services d'intérêt (économique) général*» (SIG/SIEG)».

Ces évolutions positives de la doctrine communautaire en la matière justifient donc pleinement un réexamen des conditions d'intervention des SATESE, effectuées au profit de l'intérêt général.

10 - Le positionnement des SATESE comme SIEG avec un financement pérenne permettra à la France de respecter ses obligations communautaires

Mme Fabienne Keller, sénateur UMP du Bas-Rhin, rapporteur spécial de la mission «*Ecologie et développement durable*» a rendu public le 27 juin 2007 un rapport intitulé «*Politique de l'eau : la France au milieu du gué*». Le rapport insiste notamment sur la nécessité de mieux associer les collectivités locales, dont les Départements, à la gouvernance de l'eau afin, notamment, d'éviter à la France, une condamnation pour non respect de la Directive eaux résiduaires urbaines de 1991, amende qui pourrait se chiffrer à 400 millions d'euros alors que l'état cherche à réduire ses dépenses ...

A l'heure où tous les acteurs de l'assainissement, au premier rang desquels les collectivités locales, sont fermement invités par l'Etat à mettre d'urgence en conformité leurs dispositifs d'assainissement, et à l'heure d'un Grenelle de L'environnement, l'affaiblissement actuel des SATESE entre donc en totale contradiction avec les priorités affichées par les différentes autorités de tutelle de la politique de l'eau et de l'assainissement.

(*) : L'ANSATESE (Association Nationale des SATESE) et les ARSATESE (Associations Régionales) tiennent à votre disposition les analyses qu'elles ont réalisées des évolutions en cours, de leurs conséquences, et de leurs propositions de nature à conforter l'intervention des services des Conseils généraux qui réalisent des missions au bénéfice de la protection de l'eau et des collectivités.