Syndicat Mixte d'Etudes
pour la Gestion de la Ressource en Eau
du Département de la Gironde

SUBSTITUTION DE PRELEVEMENTS A L'EOCENE

Etude des solutions administratives, juridiques et financières pour la mise en œuvre de solutions de substitution structurantes pour l'alimentation en eau potable dans le département de la Gironde

---

NOTE DETAILLEE SUR LES STRUCTURES ENVISAGEABLES POUR METTRE EN ŒUVRE UNE COMPETENCE DE FOURNITURE D'EAU POTABLE

AVRIL 2007

OXENA CONSEIL — SOGREAH CONSULTANTS — D.E. Conseil aux côtés des collectivités locales pour gérer l'environnement

BP 33 – 16710 St Yrieix s/Chte
☏ : 05.45.93.20.80 - 🖷 : 05.45.95.02.30
✉ : expert@oxenaconseil.fr

Note détaillée

A/ Introduction

Les collectivités de Gironde compétentes en eau potable sont actuellement confrontées à la nécessité de réduire leurs prélèvements dans les nappes captives du département et plus particulièrement dans celle de l'Eocène.

Les enjeux techniques et les montants envisagés des investissements (plusieurs dizaines de millions d'euros) nécessaires pour assurer la pérennité de l'alimentation en eau potable de la Gironde dépassent l'échelle d'intervention actuelle des collectivités compétentes pour l'alimentation en eau potable (communes ou syndicats).

La mise en place de ces futures installations d'alimentation en eau potable nécessite donc la création d'une ou plusieurs structures capables de prendre en charge financièrement et techniquement la réalisation des projets. Plusieurs solutions ont été étudiées (cf. lot n°1) :

- création d'un syndicat de production et de distribution d'eau potable (ou extension à partir d'un syndicat existant)
- création d'un syndicat de production d'eau potable uniquement
- création d'un syndicat de fourniture d'eau potable
- prise de compétence départementale

Les scénarios de création/extension d'un syndicat de production et/ou distribution présentent des contraintes très fortes en terme d'évolution de l'organisation institutionnelle actuelle des services d'eau potable :

- la création d'un syndicat de production et de distribution implique la disparition de l'intégralité des syndicats existants et le dessaisissement des communes actuellement compétentes. Il a pour conséquence le transfert des biens, des droits et obligations, des contrats et du personnel et impose à terme une unification du tarif.
- la création d'un syndicat compétent uniquement pour la production implique le transfert de l'ensemble des installations de production d'eau potable et un fractionnement des services existants : transfert partiel du patrimoine et des personnels, scission des contrats.

A contrario, la création d'un syndicat de fourniture d'eau potable ou la prise de compétence départementale n'impliquent pas que l'organisation actuelle de l'eau potable soit bouleversée : la compétence de fourniture d'eau ainsi définie concerne uniquement les nouvelles installations de substitution, les installations existantes restant gérées par les collectivités actuelles.

Note détaillée

La présente note a pour objet d'approfondir l'analyse des possibilités concrètes de mise en place d'une compétence de fourniture d'eau potable :

- Comment définir une compétence de fourniture d'eau potable ?
- Le département peut-il porter cette compétence ?
- Quel périmètre pour le syndicat de fourniture ?
- Quelle implication de la CUB et du Conseil général ?

L'analyse détaille dans un premier temps les possibilités de création d'une compétence de fourniture d'eau potable et son portage par un syndicat ou par le Conseil général.

L'étude se poursuit par la comparaison des différents syndicats de fourniture d'eau qu'il est envisageable de créer :

- syndicat local de fourniture (regroupant uniquement des communes et des syndicats compétents en matière d'eau potable)

- syndicat local de fourniture comprenant dans son périmètre à la fois les communes et syndicats compétents en matière d'eau potable et la CUB (cas utile pour étude Lot 2 Ste Hélène)

- syndicat unique de fourniture comprenant à la fois les communes et syndicats compétents en matière d'eau potable, la CUB et le Conseil Général

- syndicat de fourniture entre la CUB et le Conseil Général,

Ce document présente une analyse théorique des montages envisageables à partir de l'état des règles de droit en vigueur et non d'une analyse pratique à partir de l'étude de cas existants.

A/ Possibilité de définir une compétence de fourniture d'eau potable

La jurisprudence établit clairement que l'adhésion d'une commune à un syndicat entraîne le dessaisissement total de la compétence transférée. La commune n'a plus la capacité à l'exercer (C.E. Commune de Saint-Vallier, 1970).

Par conséquent, si la compétence transférée vise explicitement la Production d'eau potable dans le cadre des installations de substitution aux prélèvements dans la nappe de l'Eocène, les communes et syndicats pré-existants ne peuvent continuer à exercer une compétence Production en fonction de ce principe d'exclusivité.

Or, le transfert de la compétence de production eau potable entraînerait des conséquences lourdes sur l'organisation institutionnelle de l'eau potable (cf. lot n°1).

Certaines collectivités contournent toutefois l'obstacle en confiant au Syndicat une compétence « Fourniture d'eau à partir de l'ouvrage de XXX ».

La faisabilité de la mise en place d'une telle compétence est posée en l'absence d'une définition légale d'une notion de fourniture d'eau distincte de celle de production d'eau.

1) Absence de définition légale de la fourniture d'eau

La compétence eau potable, contrairement à l'assainissement, ne faisait pas l'objet, jusqu'à une période très récente, d'une affectation à un type de collectivité précisément défini.
Cette situation a été modifiée par la récente loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006.

> ***Art. L.2224-7-1 :***
> *« Les communes sont compétentes en matière de distribution d'eau potable. Dans ce cadre, elles arrêtent un schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau de distribution. Elles peuvent également assurer la production d'eau potable, ainsi que son transport et son stockage. Toutefois, les compétences en matière d'eau potable assurées à la date de la publication de la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques par des départements, des associations syndicales autorisées ou constituées d'office ne peuvent être exercées par les communes sans l'accord des personnes publiques concernées. »*

L'échelon communal est pour la première fois désigné par la loi comme exerçant la **compétence de distribution d'eau potable**. La compétence attribuée aux communes concerne uniquement la distribution de l'eau, qui n'est qu'une

composante la compétence eau potable dans son intégralité, telle qu'elle est également définie par la nouvelle loi sur l'eau :

> ***Art. L.2224-7 :***
> *« Tout service assurant tout ou partie de la production par captage ou pompage, de la protection du point de prélèvement, du traitement, du transport, du stockage et de la distribution d'eau destinée à la consommation humaine est un service d'eau potable. »*

Les activités de production, de transport et de stockage d'eau potable ne sont définies que comme des compétences facultatives des communes. Elles ne sont cependant rattachées à aucun autre type de collectivité en tant que compétence obligatoire.

Ces définitions récentes de la compétence eau potable permettent d'aboutir aux conclusions suivantes :

- les communes n'exercent pas de droit l'intégralité de la compétence eau potable, à l'exclusion de tout autre acteur institutionnel
- la conception du service d'eau potable exprimée par le législateur n'est pas monolithique, la compétence d'eau potable pouvant être dissociée entre ces différentes composantes (production, distribution, etc.). La notion de fourniture d'eau potable ne figure cependant pas dans la définition légale du service d'eau potable.

La rédaction de l'article L.2224-7 semble admettre l'existence simultanée de plusieurs services d'eau potable et ce pour une même activité : *« Tout service assurant **tout ou partie** de la production […] est un service d'eau potable. »*

Si l'état actuel du droit ne définit pas la compétence « fourniture d'eau potable » en tant que telle, la possibilité de la mettre en place doit être analysée selon le type de structure pouvant potentiellement porter la compétence : une structure intercommunale de type syndicat mixte ou le conseil général.

2) Portage de la compétence de fourniture d'eau potable par un syndicat mixte

Le syndicat de fourniture d'eau créé serait obligatoirement un syndicat mixte car il regrouperait au minimum des communes et des syndicats de communes.

L'objet d'un syndicat mixte est défini à l'article L.5721-2 du Code général des collectivités territoriales : *« Un syndicat mixte peut être constitué […] **en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ses personnes morales**. »*

Une personne morale ne peut entreprendre d'actions que dans la mesure où son objet, sa mission ou ses compétences l'y autorisent.

En d'autres termes, une personne morale, y compris de droit public, ne peut adhérer à une entité que pour autant que l'objet qui sera dévolu à la structure coïncide avec ses propres missions ou compétences.

S'agissant d'une collectivité territoriale, son adhésion à une structure est conditionnée par le fait que l'objet social répond à quelque degré que ce soit, à une de ses compétences ou missions d'intérêt public local.

Dans le cas présent, les syndicats compétents en eau potable et les communes pourraient a priori adhérer à un syndicat mixte de fourniture d'eau potable.

Cependant, pour éviter l'application du principe d'exclusivité, et par conséquent le transfert de l'intégralité de la compétence production d'eau au syndicat mixte, la mission du syndicat mixte devrait être définie de manière très précise.
La notion de fourniture en substitution par rapport aux capacités de production existantes restant sous le contrôle des collectivités membres doit être clairement énoncée dans la rédaction de l'objet du syndicat.

A cet effet, l'objet du futur syndicat mixte pourrait s'inspirer de la rédaction adopté par le SMUN : *« Le syndicat a pour objet et compétences, la production et la fourniture d'eau potable pour assurer les besoins de collectivités membres, qui ne sont pas satisfaits par leurs propres installations. »*

En tout état de cause, la création d'un syndicat de fourniture d'eau potable devra faire l'objet d'une validation juridique préalable à sa réalisation auprès des services de l'Etat.

3) Portage de la compétence par le conseil général

Les départements ne possèdent pas de compétence explicite en matière de production d'eau potable.

Toute intervention du Département en matière d'eau potable ne peut s'inscrire que dans le cadre de la compétence générale de ce dernier.

L'article L3211-1 du CGCT précise en effet :

> *Le conseil général statue sur tous les autres objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements et généralement* ***sur tous les objets d'intérêt départemental*** *dont il est saisi.*

Afin de conclure à la capacité du Département à porter un projet d'unité de production d'eau potable, il convient de vérifier que la compétence ainsi exercée :

1. correspond bien à des besoins d'intérêt départemental ;
2. n'intervient pas en conflit avec les compétences des communes ;

3. s'inscrit dans le respect du principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

1. Plusieurs départements exercent ou ont exercé une compétence eau potable : la Guyane, la Martinique et le Calvados notamment.

   Le Conseil Général du Calvados exerce une compétence de production d'eau potable depuis 1994. Cette compétence ne concerne que les ressources nouvelles dont la mise en place par des structures syndicales ou intercommunales ne serait pas réalisable.

   La légalité de ces dispositifs on été validés par la jurisprudence du Conseil d'Etat qui a reconnu la possibilité pour un département d'exercer une compétence en matière de distribution d'eau potable en indiquant que *« l'organisation de la distribution d'eau, dont aucun texte ne confère l'exclusive compétence aux seules communes, présentait un intérêt départemental dans les circonstances de l'espèce »* (CE, 13 mars 1985, Ville de Cayenne).

   Au regard du projet envisagé, l'intérêt départemental semble pouvoir être motivé par le fait que l'installation vise à rétablir un équilibre de la ressource en Eau sur le territoire départemental. Cependant, il conviendra de déterminer si l'intérêt du projet va au-delà de l'intérêt concordant de certaines communes du Département, ce qui ne suffirait vraisemblablement pas à justifier de la compétence départementale.

2. Seule la distribution d'eau potable constitue une compétence obligatoire des communes (art. L.2224-7-1 du CGCT) La loi sur l'eau et les milieux aquatiques n'a pas déterminé de collectivité en charge des autres activités participant au service d'eau potable : production, transport et stockage.

   L'intervention des départements dans le domaine de l'eau est toutefois reconnue dans ce même article du Code général des collectivités locales :

   *« Toutefois, **les compétences en matière d'eau potable assurées** à la date de la publication de la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques **par des départements**, des associations syndicales autorisées ou constituées d'office ne peuvent être exercées par les communes sans l'accord des personnes publiques concernées. »*

   La rédaction de la loi conforte la jurisprudence du Conseil d'Etat concernant l'intervention des départements dans le domaine de l'eau potable.

3. La construction d'une unité de production d'eau potable semble bien pouvoir s'inscrire dans le principe du commerce et de l'industrie : le service d'eau potable est un service public : sa mise en place et son organisation ne peuvent être effectuées que sous la direction d'une collectivité locale. La nature publique du service ne saurait entrer en concurrence avec les activités relevant par nature de l'initiative privée.

B/ Analyse des périmètres et des compositions possibles d'un syndicat de fourniture d'eau potable

Le SAGE nappes profondes a identifié actuellement 4 périmètres concernés directement par les problématiques de substitution sur le département de Gironde :

- Entre-deux Mers
- Sainte-Hélène
- Nord Médoc
- Sud Gironde

La problématique de substitution ne se réduit pas uniquement à ces 4 périmètres. Elle concerne l'ensemble du département. D'autres périmètres de substitution peuvent être envisagés à l'avenir.

Quatre types de collectivités territoriales sont concernés par le projet de constitution de syndicat de fourniture d'eau, avec des intérêts différents :

- Les communes, syndicats de communes et communauté urbaine de Bordeaux sont intéressés en tant que collectivités compétentes pour la production et la distribution d'eau potable.
- Le conseil général en ce qu'il s'agit d'une thématique d'envergure départementale (les principales nappes à préserver sont présentes et exploitées sur l'ensemble du territoire départemental et plus la moitié de la population est concernée directement par la question de la substitution)

1) Les niveaux possibles d'intervention du Conseil général

La nature de l'intervention du Conseil général doit être analysée de manière plus précise car elle peut s'envisager à deux niveaux :

- soit au titre de l'existence d'un intérêt départemental
- soit au titre d'une compétence de fourniture d'eau potable

1) Adhésion au titre d'un intérêt départemental

La participation du Conseil général à un syndicat mixte au titre d'un intérêt départemental est envisageable pour les raisons suivantes :

- le Conseil général peut intervenir dans les domaines d'intérêt départemental en raison de sa compétence générale
- l'adhésion à un syndicat mixte n'implique pas un transfert de compétence, mais doit concerner des « œuvres ou des services présentant une utilité » pour chacun de ses membres

2) Adhésion au titre d'une compétence départementale

La deuxième possibilité est l'adhésion du Conseil général au syndicat mixte au titre d'une compétence de fourniture d'eau potable. Dans ce cas précis :

- le Conseil général doit s'être préalablement doté de la compétence de fourniture d'eau potable
- cette compétence est transférée au syndicat mixte qui l'exerce en lieu et place du Conseil général

La validité et l'intérêt de ces deux formes d'intervention du Conseil général varient en fonction de la **composition** du syndicat envisagé et du **rôle** que le Conseil général souhaite tenir.

Impact de la composition du syndicat mixte

Cas d'un syndicat regroupant des communes, des syndicats, la CUB et le Conseil général

Dans ce premier cas de figure, l'intervention du Conseil général peut s'envisager sous les 2 possibilités présentées ci-dessus. Le transfert d'une compétence de fourniture d'eau potable préalablement créée ne semble cependant pas nécessaire dans cette situation.
En effet, dans un syndicat mixte regroupant les communes et les syndicats concernés, quelque soit son échelle (syndicat local ou global), le Conseil général n'aurait pas une voix prépondérante, mais serait un membre parmi d'autres, participant ainsi à la définition des politiques menées par le syndicat.

Cas d'un syndicat regroupant la CUB et le Conseil général

En cas de syndicat mixte à deux têtes (Conseil général + CUB), l'intervention du Conseil général au titre d'un seul intérêt départemental ne semble pas possible pour plusieurs raisons :

- critère organique : le nombre restreint de membres (2) ne fait plus du Conseil général un membre « parmi d'autres » mais un acteur principal du syndicat de fourniture
- critère de territorialité : pour pouvoir être exercée sur l'ensemble du territoire considéré, la compétence de fourniture d'eau doit être portée par une ou des collectivités membres. Dans le cas présent, avec la seule CUB comme autre membre du syndicat, le Conseil général devrait nécessairement porter la compétence de fourniture d'eau potable pour justifier son intervention sur l'ensemble du territoire départemental

La légitimité de l'action du syndicat sur le territoire départemental nécessite donc de s'inscrire dans le cadre d'une compétence départementale de fourniture d'eau.

Impact du rôle du Conseil général

Si le positionnement du Conseil général est d'être **un accompagnateur des projets des collectivités directement concernées**, d'être le vecteur et le garant d'une cohérence globale de la gestion de la problématique de substitution aux prélèvements dans la nappe de l'éocène, son implication au titre « d'un intérêt départemental » est suffisant pour assurer cette mission.

En revanche, si la volonté du Conseil général est d'être un **acteur porteur des politiques de substitution**, il devra au préalable se doter de la compétence de fourniture d'eau potable.

2) Analyse des critères comparatifs des différents scénarios

La comparaison des différents scénarios repose sur l'analyse croisée des 2 principales caractéristiques qui contribuent à les définir et par conséquent à les différencier :

- le périmètre de la structure
- les membres de la structure

La comparaison des caractéristiques est réalisée sur la base des critères suivant :

- la faisabilité du montage : le scénario envisagé présente-t-il des difficultés pratiques de mise en place ?
- la pertinence du montage : le scénario envisagé apporte-t-il une réponse adaptée à la problématique de substitution des ressources en eau potable ?

Critère de faisabilité

Principe
La faisabilité d'un projet est d'autant plus forte que **le nombre** et **le type** de membres envisagés sont limités.

Impact du périmètre
La probabilité de création d'un syndicat est inversement proportionnelle au nombre de membres : l'adhésion des membres potentiels du syndicat sera d'autant plus aisée que sa mission les concerne directement.

Impact des membres
La faisabilité d'un syndicat de fourniture d'eau potable varie en fonction de la nature de ses membres :

- la participation des communes et de syndicats compétents en eau potable est par définition, nécessaire à la constitution d'un syndicat de fourniture d'eau potable

- la participation de la CUB est envisageable dans le cadre d'une compétence de « fourniture d'eau potable » spécifique, sans que celle-ci entraîne le dessaisissement de sa compétence eau potable. La compétence peut toutefois impliquer une modification du contrat de concession de la CUB.
- la participation du Conseil général peut être envisagée à deux titres :
    - soit au titre d'une problématique d'intérêt départemental, sans que cela n'entraîne un transfert de compétence
    - soit au titre d'une compétence de fourniture d'eau potable que le Conseil général aurait préalablement acquise

Remarque : en cas de présence du Conseil général, la structure deviendrait un syndicat mixte ouvert dont la création requerrait l'accord de l'ensemble des futurs membres *(cf. annexe)*.

Critère de pertinence

Contrairement au critère de faisabilité de création du syndicat, la pertinence du projet est d'autant plus forte que le périmètre du syndicat de fourniture est élargi et qu'il rassemble le plus grand nombre d'acteurs concernés par la problématique de la substitution aux prélèvements dans la nappe de l'Eocène.

Impact du périmètre

La question de la substitution aux prélèvements dans la nappe de l'Eocène est une problématique qui concerne le territoire départemental dans son ensemble et non uniquement des périmètres localisés.
Par conséquent, la pertinence de la réponse sera plus importante dans le cas d'un périmètre syndical élargi que dans le cas d'un périmètre restreint à une des quatre zones de substitution.

Impact des membres

Si les communes et les syndicats compétents des quatre périmètres étudiés sont directement concernés par la question de la substitution, la CUB et le Conseil général sont également concernés, chacun à leur niveau :

CUB

- la CUB est impliquée sur 2 des 4 périmètres de substitution
- l'importance de la CUB en terme de prélèvements dans les nappes profondes pour l'eau potable en fait un acteur incontournable de la question de la gestion globale de l'eau en Gironde (50 % environ des prélèvements relèvent de la CUB)

Conseil général

- la problématique de substitution présente manifestement un caractère départemental en raison de l'étendue des territoires concernés par la substitution

Par ailleurs, ces deux collectivités ont acquis par l'intermédiaire du SMEGREG une connaissance de la problématique de substitution sans équivalent et nécessaire aux communes et aux syndicats.

Communes et syndicats : membres ou clients

Selon le scénario envisagé, les communes et syndicats qui bénéficieront de l'eau produite par les installations de substitution seront soit des membres à part entière du ou des syndicats ou soit des collectivités clientes.

Cas n°1 : les collectivités concernées sont membres du syndicat

Les communes et syndicats membres participent directement à la gestion du syndicat mixte par l'intermédiaire des délégués siégeant à l'assemblée délibérante. Elles interviennent donc sur le choix des politiques à mettre en œuvre (définition des opérations et programmation, choix du mode de gestion), sur le budget du syndicat et le mode de financement (montant de la redevance, recours à l'emprunt).

Cas n°2 : les collectivités concernées sont clientes du syndicat

Les communes et les syndicats peuvent également être des clients du syndicat mixte (cas du syndicat de fourniture regroupant uniquement la CUB et le Conseil général). Dans ce cas les communes et syndicats n'interviennent pas dans la définition des politiques à mener et leur mode de financement. Les achats d'eau prennent la forme de conventions entre le syndicat et chaque collectivité concernée.

Remarque : Les deux possibilités ne sont pas exclusives l'une de l'autre. Il est envisageable qu'un syndicat comprenne des communes et syndicats membres et fournisse également de l'eau à des collectivités extérieures dans le cadre de conventions de vente d'eau.

Ce type de montage est très probable car si certaines collectivités sont concernées très largement ou en totalité par la substitution pour leur alimentation en eau potable et souhaiteront probablement devenir membres du syndicat, d'autres ne seront alimentées que très partiellement et préfèreront peut-être rester des collectivités clientes.

3) Création d'un syndicat local de fourniture

Principe

La première solution consiste à créer un syndicat local de fourniture dont le périmètre institutionnel correspondrait au périmètre des solutions techniques étudiées, ce qui aboutirait à la création de 4 syndicats. Deux cas de figure apparaissent parmi les quatre périmètres de substitution :

- 2 périmètres concernent uniquement des communes et des syndicats de communes (Entre-deux Mers et Nord Médoc)
- 2 périmètres concernent la CUB en plus des communes et des syndicats compétents en eau potable (Sainte-Hélène et Sud Gironde)

Les structures créées seraient dans les 2 cas des **syndicats mixtes fermés**.

La présence ou non de la Communauté Urbaine de Bordeaux impacte le montage retenu.
La participation du Conseil général est également possible au sein de chaque syndicat.

Syndicat constitué sans la participation de la CUB

Avantages
Ce schéma présente le degré de faisabilité le plus élevé par le fait qu'il fait coïncider sur un périmètre restreint un nombre d'acteurs réduit, concernés par la même problématique technique.

Inconvénients
Un syndicat local apporte une réponse partielle face à des enjeux dont l'échelle se situe au niveau départemental.

Dans l'hypothèse où quatre syndicats distincts sont créés parallèlement pour réaliser les projets de substitution, la cohérence du projet global de substitution ne serait plus obligatoirement assurée, car les assemblées délibérantes de chaque syndicat seront au final les seuls décisionnaires des projets de substitution mis en œuvre.

Cas particulier d'un syndicat dont le périmètre concerne la CUB

En cas de création d'un syndicat de fourniture d'eau, l'adhésion de la CUB n'entraînerait pas le transfert à celui-ci de l'ensemble de la compétence eau potable (cf. supra).

La mise en place de solutions de substitution concernant la CUB aurait un impact sur le contrat de concession du service d'eau potable passé avec la Lyonnaise des Eaux.

4) Création d'un syndicat unique de fourniture

Principe
Le syndicat créé regrouperait a minima l'ensemble des acteurs en charge de la compétence eau potable sur les quatre périmètres de substitution : communes, syndicat de communes, CUB.

Son périmètre peut être adapté et élargi sans contraintes particulières :

- il ne nécessite pas de continuité géographique (cas du secteur Nord-Médoc)
- il est possible d'envisager son extension jusqu'à recouvrir l'ensemble du département

Le syndicat mixte fermé ainsi créé, pourrait devenir un syndicat mixte ouvert en cas d'adhésion du Conseil général de Gironde.

La création d'un syndicat unique présente des avantages et des inconvénients opposés à ceux issus de la constitution d'un syndicat local de fourniture.

Avantages

Une structure dont le périmètre correspond à celui du département permet de mettre en place la politique globale de substitution telle qu'elle a été définie. Elle présente une grande souplesse si de nouvelles substitutions non prévues à ce jour apparaissaient nécessaires.

Inconvénients

La taille du syndicat envisagé peut être un frein à sa mise en place, toutes les collectivités ne percevant pas l'intérêt d'être associées à des opérations lointaines et ne les concernant pas directement.

En cas de présence du Conseil général au sein du syndicat unique, ce dernier deviendrait un syndicat mixte ouvert, avec les contraintes de création évoquées plus haut.

5) Création d'un syndicat de fourniture regroupant la CUB et le Conseil général

Principe

La communauté urbaine de Bordeaux et le Conseil général de Gironde créent un syndicat mixte ouvert de fourniture d'eau potable.
Le périmètre du syndicat créé correspond au département. Elle nécessite que le Conseil général se dote au préalable d'une compétence de fourniture d'eau pour pouvoir intervenir sur l'ensemble du département.

Dans ce schéma, les communes et les syndicats seraient des clients et non des membres. Les achats d'eau seraient alors réglés par des conventions bipartites entre les collectivités concernées et le syndicat mixte de fourniture.
Ce syndicat pourrait être créé en transformant la structure actuelle qu'est le SMEGREG.

Avantages

Elle permettrait que la politique globale de substitution soit mise en place de manière cohérente.
La création d'une telle structure à partir du SMEGREG assurerait la continuité entre le travail d'étude mené par ce dernier et la réalisation des projets par la nouvelle structure.

Inconvénients

La non-intégration des collectivités directement concernées par la substitution (communes et syndicats) dans cette structure augmente le risque financier porté le syndicat : les collectivités clientes peuvent choisir de ne pas s'alimenter auprès du

syndicat de fourniture, mais auprès d'autres collectivités, pour des raisons techniques comme pour des raisons économiques.
Ce risque économique peut être limité par l'intégration d'engagements d'achats d'eau minimum par les collectivités clientes.
De plus, l'implication forte de l'Etat dans la mise en œuvre du SAGE apporte un garantie dans la mesure où celui-ci devra, comme il l'a déjà fait dans le cas de l'eau industrielle de la Presquîle d'Ambés, procéder à la réduction des autorisations de prélèvement existantes à concurrence des volumes de substitution disponibles (mesures 4-12 et 8-6 du SAGE Nappes profondes de Gironde).

C/ Annexes

Règle de création d'un syndicat mixte ouvert et fermé

a. Syndicat mixte fermé

Rappel du rôle du Préfet :

Le Préfet peut être à l'initiative de la liste des communes et syndicats appelés à se prononcer sur la création du syndicat mixte fermé. Après que l'arrêté portant sur le périmètre ait été pris, les communes et syndicats sont appelés à se prononcer (cf. détail de la procédure).
La décision finale de créer ou non le syndicat relève de la compétence discrétionnaire du Préfet : il peut incorporer d'office une commune ou un syndicat ayant refusé cette création.
Le contrôle du Juge porte sur l'erreur manifeste d'appréciation.

Initiative
Elle peut venir des communes et des syndicats ou du préfet. Les délais des procédures sont variables selon l'initiateur (cf. graphiques).

Délais de création
Ils s'échelonnent de **3 à 6 mois (délais légaux maximum)**.

Ces durées correspondent aux délais maximum imposés par la législation. Ils ne constituent pas des délais moyens de réalisation.

Délibérations
Toutes les parties sont amenées à délibérer au moins une fois dans la procédure de création :

une ou deux délibérations par commune et syndicat
- demande de création par les communes (le cas échéant[1])
- approbation du périmètre proposé par le préfet

Règles de majorité
- accord des 2/3 des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population ou la moitié des conseils municipaux représentant plus des 2/3 de la population
- accord des communes dont la population est supérieure au quart de la population totale concernée

[1] La création de l'EPCI peut être à l'initiative du Préfet.

On rappelle toutefois que l'adhésion des Syndicats préexistants à la nouvelle structure intercommunale est soumise à l'accord de la majorité qualifiée des conseils municipaux des communes membres.

> *A moins de dispositions contraires, confirmées par la décision institutive, l'adhésion du syndicat à un établissement public de coopération intercommunale est subordonnée à l'accord des conseils municipaux des communes membres du syndicat, donné dans les conditions de majorité prévues au second alinéa de l'article L5212-2. (article L5212-33 du CGCT).*

Arrêtés préfectoraux
La création d'un syndicat mixte doit être actée par un arrêté préfectoral. Il s'agit d'un acte discrétionnaire du préfet. **Le respect des conditions de majorité est une condition nécessaire de la création du syndicat, elle ne lie cependant pas la décision finale du Préfet.**

La création d'un syndicat nécessite au préalable un arrêté de périmètre.

Consultation de la CDCI
La commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) est présidée par le représentant de l'État dans le département et est composée de représentants d'élus communaux, départementaux, régionaux et d'E.P.C.I.

Elle est consultée :
- sur tout projet de création d'un E.P.C.I. à l'initiative du préfet
- sur tout projet de retrait d'une commune d'un E.P.C.I.

L'avis de la CDCI est réputé négatif s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de deux mois.
Le préfet n'est pas tenu de suivre l'avis de la commission départementale de coopération intercommunale.

b. Syndicat mixte ouvert

Contrairement au syndicat mixte fermé, la création d'un syndicat mixte ouvert ne fait pas l'objet d'une procédure précisément définie. Les principales règles sont les suivantes :

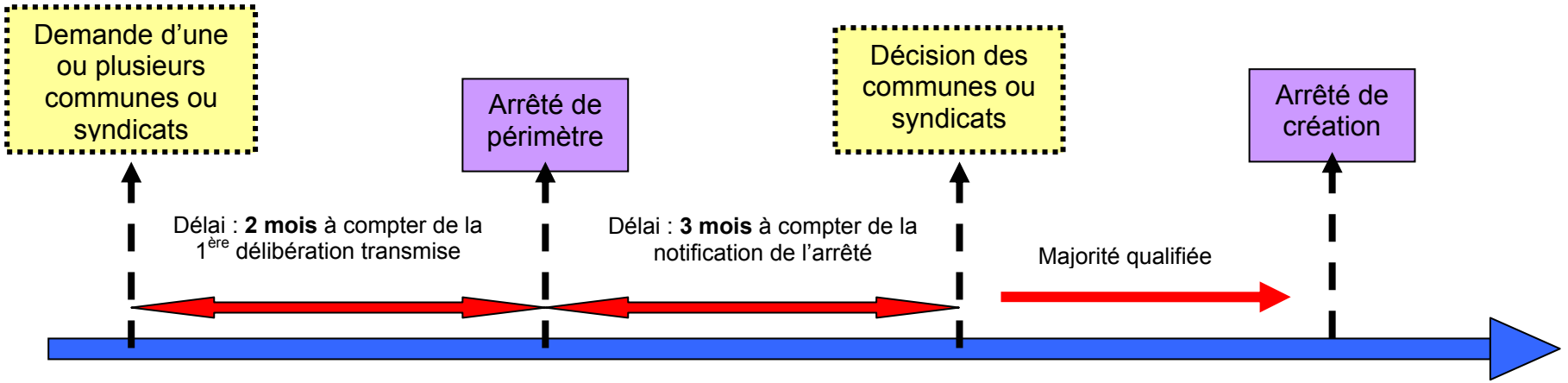
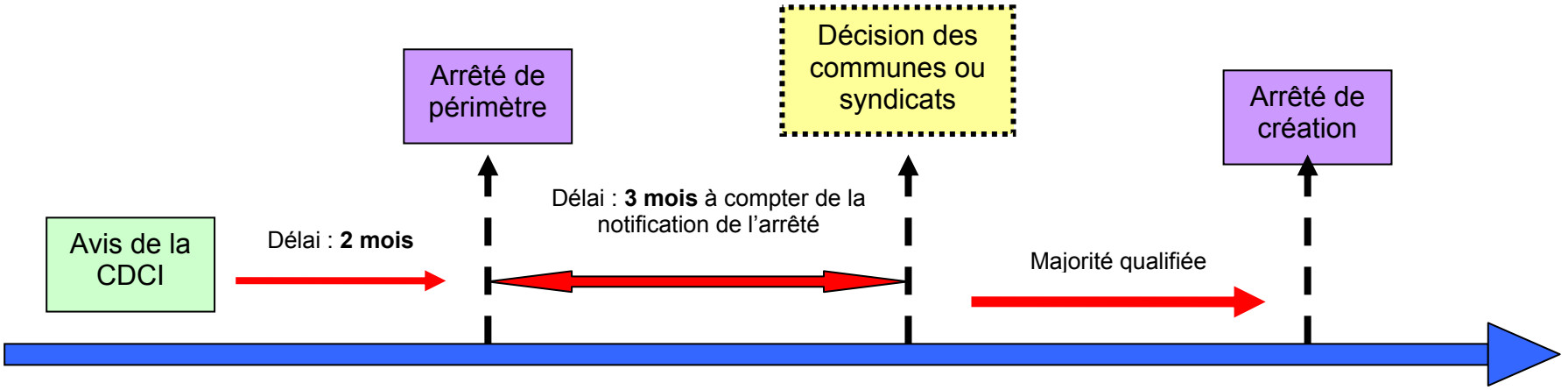
> **La création d'un syndicat mixte ouvert requiert toujours l'accord unanime des membres**.
>
> La création du syndicat mixte est autorisée par arrêté du représentant de l'Etat dans le département siège du syndicat.

La création d'un syndicat qu'il soit de communes, mixte fermé ou mixte ouvert est un acte discrétionnaire du préfet : le respect de l'ensemble des obligations légales liées à la procédure n'est en aucune manière une garantie pour la création de la structure.

Note détaillée

CREATION

Cas n°1: la demande émane des communes et syndicats



Cas n°2: la demande émane du Préfet