



HAL
open science

Focus – La loi NOTRe : enjeux en termes de patrimoine pour les services publics d’eau et d’assainissement

Mélissa Bellier, Régis Taisne

► To cite this version:

Mélissa Bellier, Régis Taisne. Focus – La loi NOTRe : enjeux en termes de patrimoine pour les services publics d’eau et d’assainissement. Sciences Eaux & Territoires, 2016, 20, pp.1-4. 10.14758/SET-REVUE.2016.20.09 . hal-04024050

HAL Id: hal-04024050

<https://hal.inrae.fr/hal-04024050>

Submitted on 10 Mar 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Focus

La loi NOTRe : enjeux en termes de patrimoine pour les services publics d'eau et d'assainissement

La réforme territoriale, dans sa version 2014-2015, impose le passage de la gestion de l'ensemble des services publics d'eau et d'assainissement au niveau intercommunal au 1^{er} janvier 2020. Les services gérés par des communes seront les plus directement affectés par cette mesure, mais les structures intercommunales préexistantes le seront également, ces évolutions se traduisant notamment en termes patrimoniaux.

Zoom sur ces réorganisations et les différentes logiques de rationalisation possibles.

A

près la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et la loi relative à la délimitation des régions, la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, constitue le « dernier volet » de la « réforme des territoires », visant à réorganiser et rationaliser le « bloc communal », constitué des communes et de leurs groupements. Pour atteindre cet objectif, la loi modifie assez largement les attributions des structures intercommunales, et donne aux préfets des pouvoirs temporaires leur permettant d'imposer notamment des modifications importantes de périmètre au 1^{er} janvier 2017.

Dans les domaines liés au cycle de l'eau, elle va largement modifier l'organisation et la gouvernance des services d'eau et d'assainissement en imposant le transfert obligatoire des compétences eau et assainissement (collectif et non collectif, avec une impossibilité de transfert partiel) aux communautés de communes et d'agglomération au plus tard au 1^{er} janvier 2020¹ assorti d'un objectif de réduction du nombre de petits syndicats intercommunaux et mixtes. Le patrimoine de ces services constitue un enjeu important de ces réorganisations, lorsqu'ils sont déjà organisés à l'échelle intercommunale. Enfin, il est possible de s'interroger sur les différentes logiques de rationalisation : mutualisations inter-compétence et solidarité territoriale urbain-rural.

Transferts de compétences des communes isolées vers des structures intercommunales

La réforme va donc en premier lieu se traduire par une forte réduction du nombre de collectivités organisatrices des services d'eau et d'assainissement. En effet, il y a encore aujourd'hui quelques 9 300 services communaux d'eau et 14 000 d'assainissement collectif (dont environ les trois quarts desservent moins de 1 000 habitants) qui vont devoir fusionner au plus tard au 1^{er} janvier 2020 au sein des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (dont la taille minimale passe dès 2017 de 5 000 à 15 000 habitants sauf exceptions) ou de grands syndicats devenus mixtes. Une telle différence d'échelle bouleversera tous les aspects de gestion du service, y compris la gestion patrimoniale des ouvrages.

Même s'il existe des exceptions notables, ces « petits » services pratiquent souvent des tarifs très bas² pour un niveau de service minimal ne respectant même pas toujours les obligations réglementaires. Le transfert de compétence à des structures de taille plus importante répond donc à des enjeux d'amélioration de la qualité du service (mises aux normes, sécurisation...) et de capacité à en assurer la durabilité (connaissance patrimoniale, renouvellements...). Il s'accompagne en outre d'un renforcement de certaines exigences réglementaires qui

1. Ce sont déjà des compétences obligatoires des communautés urbaines et métropoles.

2. D'autant que les communes de moins de 3 000 habitants et les groupements de communes de moins de 3 000 habitants ne sont pas soumis à l'obligation d'autonomie budgétaire (art L.2224-2 du Code général des collectivités territoriales).



© Stockr - Fotolia.com

❶ La réforme territoriale française impose le passage de la gestion de l'ensemble des services publics d'eau et d'assainissement au niveau intercommunal au 1^{er} janvier 2020.

s'accroissent avec la taille du service (obligation d'autonomie budgétaire stricte, programmes de surveillance de la qualité de l'eau distribuée...). Il ne faut donc surtout pas (faire) croire que ces transferts vont systématiquement générer des baisses de tarifs, d'autant que les économies d'échelle et les gains de mutualisation sont souvent longs à produire leurs effets. Au contraire, à court terme, si l'efficacité du service devrait progresser, cela se fera régulièrement avec comme contrepartie une augmentation significative des tarifs des petites communes (difficile à faire admettre aux usagers, même si c'est parfaitement justifié). À plus long terme, le remplacement de plusieurs unités de production d'eau potable (ou de traitement des eaux usées) par une seule (proportionnellement moins coûteuse) peut être envisagé, mais les coûts de restructuration des réseaux peuvent s'avérer bien supérieurs aux gains.

Enfin, il ne faut pas négliger les risques de tensions entre les membres de la nouvelle entité qui vont se trouver peu ou prou solidaires et obligés d'assumer les choix de gestion passés des uns et des autres, alors même que le transfert aura été perçu comme subi et non choisi. Cela pourrait être le cas lorsque la nouvelle entité est sanctionnée par un doublement de la redevance prélevée en cas d'insuffisance de rendement de réseau ou d'absence de descriptif détaillé imputable à une partie de ses membres qui, par exemple, ont privilégié par le passé un prix de l'eau faible au détriment de leur performance, alors que d'autres ont anticipé le renouvellement des ouvrages (en contrepartie d'un prix plus élevé).

Transferts de compétences et enjeux patrimoniaux

La question patrimoniale constitue ainsi l'un des enjeux majeurs de ces transferts de compétences, mais est également au cœur des argumentaires relatifs au maintien de certaines structures syndicales.

Le sort du patrimoine lors des transferts de compétences

En vertu du code général des collectivités territoriales, le transfert d'une compétence « entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence ». Cette mise à disposition est constatée par un procès-verbal précisant « la consistance, la situation juridique, l'état des biens ». Effectuée à titre gratuit, cette mise à disposition emporte le transfert de l'ensemble des droits et obligations du propriétaire, à l'exception du droit d'aliéner le bien, ainsi que de tous les « droits et obligations découlant des contrats portant notamment sur des emprunts affectés, et des marchés que cette dernière a pu conclure pour l'aménagement, l'entretien et la conservation des biens remis ainsi que pour le fonctionnement des services ». En cas de désaffectation d'un bien mis à disposition, celui-ci est restitué à la collectivité propriétaire ; le transfert en pleine propriété est néanmoins obligatoire pour les communautés urbaines et les métropoles, et possible pour les autres structures par accord des communes et du groupement.

► Les immobilisations comptables sont également transférées ainsi que les amortissements constitués et les restes à réaliser. S'agissant de services publics à caractère industriel et commercial, les résultats budgétaires antérieurs (déficit ou excédent) peuvent être transférés en tout ou en partie, mais ce n'est pas obligatoire (ce qui n'est donc pas cohérent avec le principe d'autonomie budgétaire). Les opérations de transfert de compétences nécessitent donc une bonne connaissance patrimoniale (procès-verbal de mise à disposition des biens, documents légaux...), budgétaire et comptable (identification des immobilisations, des restes à réaliser et des emprunts à transférer...). Elles seront complexifiées dans le cas de très nombreuses petites communes dont les connaissances patrimoniales (plans, inventaires...) sont souvent limitées et peu formalisées, et jusqu'alors soumises à des obligations budgétaires et comptables moindres (possibilité de budget annexe eau et assainissement unique pour les communes et groupements de communes de moins de 3 000 habitants, absence d'obligation de budget annexe pour les communes de moins de 500 habitants; les communes de moins de 500 habitants n'ont quant à elles pas l'obligation d'établir un budget annexe, seul un état sommaire de répartition est requis).

Le retrait de communes d'un groupement ou la dissolution de celui-ci emporte par symétrie le retour des biens mis à disposition par les communes avec leurs droits et obligations. Les biens réalisés ou acquis par l'EPCI ou le syndicat lui appartiennent en propre et doivent alors être répartis – avec les dettes associés – « entre les communes qui reprennent la compétence ou entre la commune qui se retire de l'établissement public de coopération intercommunale et l'établissement ». En cas de désaccord sur la répartition de ces biens, celle-ci est arrêtée par le Préfet.

Le patrimoine des services intercommunaux existants, enjeux de la réorganisation

Les évolutions liées à la loi NOTRe s'inscrivent dans un contexte patrimonial hérité des choix effectués au fil des décennies. Le choix de l'intercommunalité s'est imposé dans de nombreux territoires pour diverses raisons : accès à la ressource en eau (éloignement, aspects quantitatifs, qualitatifs, sécurisation...), économies d'échelle et mutualisation d'ouvrages coûteux, solidarités territoriales, etc. Ces choix ont souvent structuré le patrimoine de ces services : ouvrages de prélèvement, production ou épuration, réseaux... et parfois des organisations dédiées à leur exploitation.

Or en application de la loi NOTRe, la prise de compétence eau ou assainissement d'un EPCI à fiscalité propre emportera désormais :

- le retrait pour cette compétence, de ses communes membres des syndicats auxquels elles adhéraient et qui regroupent des communes appartenant à un ou deux EPCI à fiscalité propre. Si le syndicat n'exerce pas d'autres compétences, il est alors automatiquement dissout ;
- la substitution pour cette compétence, de l'EPCI à fiscalité propre à ses communes dans les syndicats

auxquels elles adhéraient lorsque ceux-ci regroupent des communes appartenant à trois EPCI à fiscalité propre au moins. Toutefois, les EPCI à fiscalité propre ainsi substitués peuvent être autorisés par le Préfet, après avis simple de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), à se retirer du syndicat au 1^{er} janvier qui suit la date de ce transfert.

Remarque : jusqu'alors, le retrait des syndicats était automatique dans le cas des communautés d'agglomération, urbaines et des métropoles tandis que la représentation-substitution était la règle pour les communautés de communes (sauf syndicat de périmètre inférieur ou égal à celui de la communauté).

Le retrait (obligatoire ou autorisé par le Préfet) de certaines communes des syndicats existants, peut donc bouleverser la logique technique et patrimoniale du service, générant des surcoûts de restructuration des ouvrages, de démutualisation de services, et des tensions – voire contentieux – entre collectivités (répartition des ouvrages, des dettes et des agents, passage d'une logique de « co-maîtres d'ouvrage » à une relation « client-fournisseur », remise en cause des solidarités territoriales...).

Ces enjeux auraient dû donc être pris en compte dans les débats au sein des CDCI lors de l'élaboration des propositions de nouvelle organisation des collectivités et en cas de demande de retrait d'EPCI à fiscalité propre de « grands » syndicats.

Opportunités d'exercer la compétence au niveau d'une collectivité assurant la mutualisation entre les services vs solidarité territoriale

Ainsi, à partir de 2020, les compétences « eau » et « assainissement » seront exercées soit par un EPCI à fiscalité propre, soit par un syndicat mixte (par adhésion directe ou représentation-substitution de plusieurs EPCI à fiscalité propre).

De manière simplifiée, on peut considérer que chaque organisation répond à une certaine logique : mutualisation inter-compétence pour les EPCI à fiscalité propre, solidarité territoriale pour les syndicats.

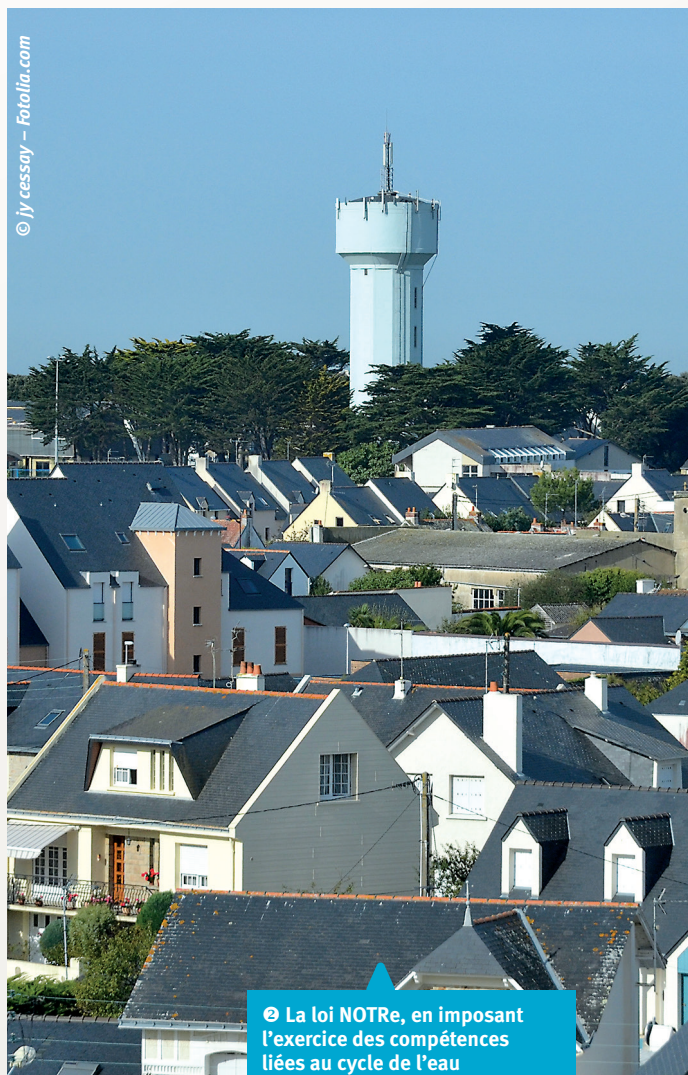
L'exercice de nombreuses compétences au sein d'un EPCI à fiscalité propre devrait permettre d'en assurer plus facilement la cohérence sur le territoire et des économies d'échelles résultant de la mutualisation³ de services support et techniques sur des sujets transversaux (par exemple : système d'information géographique, gestion des déclarations de projet de travaux et déclarations d'intention de commencement de travaux, coordination de travaux, instruction des demandes d'urbanisme...). On observe toutefois que des économies d'échelle sont également possibles pour des structures syndicales de grande taille et/ou exerçant des compétences en fortes synergies, notamment dans le domaine du cycle de l'eau (mutualisations moins « larges » mais plus « pointues », par exemple : expertise technique, bureau d'études, équipements « métiers »...).

3. Elle reste néanmoins soumise au principe d'autonomie budgétaire, qui implique une répercussion des coûts au sein du budget général et de chaque budget annexe.

L'exercice d'une compétence par une structure particulièrement étendue (certains syndicats regroupant la majorité des communes d'un département, par exemple, mais aussi des EPCI à fiscalité propre de grande taille) permet également l'exercice d'une réelle solidarité entre les territoires: solidarité entre urbains et ruraux, entre territoires plus ou moins favorisés socialement, pauvres et riches en eau... Cette approche semble d'autant plus justifiée lorsque les territoires consommateurs d'eau ne sont pas ceux où cette eau est produite.

Ces deux logiques ne sont pas antagonistes et répondent à un même objectif de rationalisation, qui peut se traduire, selon le contexte, par des organisations diverses.

La loi NOTRe, en imposant l'exercice des compétences liées au cycle de l'eau (eau, assainissement, GEMAPI : gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) à l'échelle intercommunale (EPCI à fiscalité propre ou syndicats mixtes), devrait donc contribuer à améliorer l'efficacité des services liés au cycle de l'eau (eau, assainissement, GEMAPI), et ce d'autant plus que les collectivités pourront opter, au cas par cas, pour des structures d'exercice de ces compétences (l'EPCI à fiscalité propre ou au sein d'un syndicat mixte associant plusieurs EPCI à fiscalité propre) adaptées à leur contexte, notamment patrimonial, et aux enjeux de solidarité. ■



© Jy Cessay – Fotolia.com

La loi NOTRe, en imposant l'exercice des compétences liées au cycle de l'eau à l'échelle intercommunale devrait contribuer à améliorer l'efficacité des services liés au cycle de l'eau.

Les auteurs

Mélissa BELLIER et Régis TAISNE

Fédération nationale des collectivités concédantes
et régies (FNCCR)
20 bd Latour-Maubourg, F-75007 Paris, France

✉ m.bellier@fnccr.asso.fr

✉ r.taisne@fnccr.asso.fr

EN SAVOIR PLUS...

- Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298>
- Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030109622&categorieLien=id>
- Loi n° 2015-911 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460&categorieLien=id>
- Code général des collectivités territoriales, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633>
- Code de la santé publique, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006072665>
- Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, 2015, *Rapport national des données SISPEA*, Édition de juillet 2015, Données 2012, 88 p., http://www.eaufrance.fr/IMG/pdf/spea2012_201507.pdf
- Ministère chargé de la santé, Direction générale de la santé, *Rapport « la Qualité de l'eau du robinet en France » – Données 2012*, 66 p., http://social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_qualite_eau_du_robinet_2012_DGS.pdf