

Série Juridique
Réf AMORCE EAJ01
Octobre 2019

MODE D'EMPLOI

TRANSFERT DU PETIT CYCLE DE L'EAU
AUX INTERCOMMUNALITÉS



PRÉSENTATION D'AMORCE

Rassemblant plus de 900 adhérents pour 60 millions d'habitants représentés, AMORCE constitue le premier réseau français d'information, de partage d'expériences et d'accompagnement des collectivités (communes, intercommunalités, conseils départementaux, conseils régionaux) et autres acteurs locaux (entreprises, associations, fédérations professionnelles) en matière de transition énergétique (maîtrise de l'énergie, lutte contre la précarité énergétique, production d'énergie décentralisée, distribution d'énergie, planification) et de gestion territoriale des déchets (planification, prévention, collecte, valorisation, traitement des déchets).

Force de proposition indépendante et interlocutrice privilégiée des pouvoirs publics (ministères, agences d'État et du Parlement, AMORCE est aujourd'hui la principale représentante des territoires engagés dans la transition énergétique et l'économie circulaire. Partenaire privilégiée des autres associations représentatives des collectivités, des fédérations professionnelles et des organisations non gouvernementales, elle a joué un rôle majeur dans la défense des intérêts des acteurs locaux lors de l'élaboration de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte ou précédemment des lois relatives au Grenelle de l'environnement.

Créée en 1987, elle est largement reconnue au niveau national pour sa représentativité, son indépendance et son expertise, qui lui valent d'obtenir régulièrement des avancées majeures (TVA réduite sur les déchets et sur les réseaux de chaleur, création du Fonds Chaleur, éligibilité des collectivités aux certificats d'économie d'énergie, création de nouvelles filières de responsabilité élargie des producteurs, signalétique de tri sur les produits de grande consommation, généralisation des plans climat-énergie, obligation de rénovation des logements énergivores, réduction de la précarité énergétique, renforcement de la coordination des réseaux de distribution d'énergie, etc...).





RÉDACTEURS

Florent COSNIER, fcosnier@amorce.asso.fr

MENTIONS LÉGALES

©AMORCE – Octobre 2019

Les propos tenus dans cette publication ne représentent que l'opinion de leurs auteurs et AMORCE n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qui y sont contenues.

Reproduction interdite, en tout ou en partie, par quelque procédé que ce soit, sans l'autorisation écrite d'AMORCE.

Possibilité de faire état de cette publication en citant explicitement les références.



SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
FICHE 1 – L’OBLIGATION DU TRANSFERT DE COMPETENCES : DELAIS, CONDITIONS ET CONSEQUENCES SUR LES SYNDICATS	7
LE NOUVEAU CALENDRIER DU TRANSFERT DES COMPETENCES EAU ET ASSAINISSEMENT AUX COMMUNAUTES DE COMMUNES	7
LES CONDITIONS DE REPORT DU TRANSFERT AU 1^{ER} JANVIER 2026 POUR LES COMMUNAUTES DE COMMUNES.....	8
<i>LES CONDITIONS TENANT AUX COMPETENCES DEJA TRANSFEREES A LA COMMUNAUTE DE COMMUNES</i>	<i>8</i>
<i>LES CONDITIONS TENANT A L’ACTIVATION DU MECANISME D’OPPOSITION</i>	<i>9</i>
LA SUPPRESSION DE L’OBLIGATION DE TRANSFERT DE LA GESTION DES EAUX PLUVIALES URBAINES AUX COMMUNAUTES DE COMMUNES.....	9
LES CONSEQUENCES DES TRANSFERTS SUR LES STRUCTURES SYNDICALES EXISTANTES	10
FICHE 2 – REALISER UN ETAT DES LIEUX DES SERVICES EXISTANTS	12
LE DIAGNOSTIC TECHNIQUE	13
LE DIAGNOSTIC FINANCIER	14
<i>LES BUDGETS DES SERVICES COMMUNAUX</i>	<i>14</i>
<i>LES TARIFICATIONS EN COURS.....</i>	<i>16</i>
LE DIAGNOSTIC DES CONTRATS ET MODES DE GESTION	16
LE DIAGNOSTIC ADMINISTRATIF	17
LE DIAGNOSTIC DES MOYENS HUMAINS.....	17
FICHE 3 – CONSTRUIRE UN PROJET DE TERRITOIRE PARTAGE POUR L’EAU POTABLE ET L’ASSAINISSEMENT.....	18
CONSTRUIRE UN PROJET DE TERRITOIRE PARTAGE AVEC L’ENSEMBLE DES ACTEURS	18
CONSTRUIRE UN PROJET DE TERRITOIRE A PARTIR D’OBJECTIFS DE PERFORMANCE	18
<i>INDICATEURS TECHNIQUES.....</i>	<i>19</i>
<i>INDICATEURS FINANCIERS</i>	<i>20</i>
<i>INDICATEURS ORGANISATIONNELS.....</i>	<i>20</i>
<i>INDICATEURS PATRIMONIAUX.....</i>	<i>21</i>
FORMALISER LE PROJET DE TERRITOIRE DANS UN PLAN PLURIANNUEL D’INVESTISSEMENTS.....	21
FICHE 4 – L’HARMONISATION DES MODES DE GESTION.....	22
L’INDIVIDUALISATION BUDGETAIRE DES MODES DE GESTION	22
GERER LA DIVERSITE DES CONTRATS ET MODES DE GESTION	23
FICHE 5 – CONSTRUIRE UNE STRATEGIE DE CONVERGENCE TARIFAIRE	24
LE DELAI DE CONVERGENCE	25
LA METHODE DE CONVERGENCE.....	26
LES POSSIBILITES DE DIFFERENCIATION TARIFAIRE.....	28
FICHE 6 - LES CONSEQUENCES DES TRANSFERTS SUR LES RESSOURCES HUMAINES.....	29
L’OBLIGATION DE TRANSFERT DES PERSONNELS.....	29
<i>LES AGENTS TERRITORIAUX</i>	<i>29</i>
<i>LES CONTRATS DE DROIT PRIVE</i>	<i>29</i>
L’ORGANISATION DU FUTUR SERVICE.....	29
FICHE 7 – LES SPECIFICITES DU TRANSFERT DE LA GESTION DES EAUX PLUVIALES URBAINES.....	31
DELIMITER LA COMPETENCE DE GESTION DES EAUX PLUVIALES URBAINES.....	31
<i>LA DEFINITION LEGALE DE LA COMPETENCE</i>	<i>31</i>
<i>LA DELIMITATION EN PRATIQUE DE LA COMPETENCE</i>	<i>31</i>
PREPARER LA COMMISSION LOCALE D’EVALUATION DES CHARGES TRANSFEREES (CLECT).....	32
POUR ALLER PLUS LOIN.....	33

Introduction

La loi NOTRe adoptée en 2015 a rendu obligatoire au 1^{er} janvier 2020 le transfert des compétences eau et assainissement aux intercommunalités. Délicates à appréhender et souvent sources de crispations dans les territoires, les modalités techniques et financières de ces transferts doivent être soigneusement préparées en amont afin d'enclencher une réelle dynamique locale.

L'intercommunalisation des services d'eau et d'assainissement bouscule en effet profondément l'organisation territoriale et dans un délai très court. De 22 000 autorités organisatrices en 2015, il ne devrait en rester que 2 000 à 3 000 à terme. De même, alors que 89% des services comptaient moins de 10 000 habitants desservis en 2015, le relèvement du seuil minimal d'habitants des EPCI de 5 000 à 15 000 aura pour effet d'augmenter considérablement leur taille.

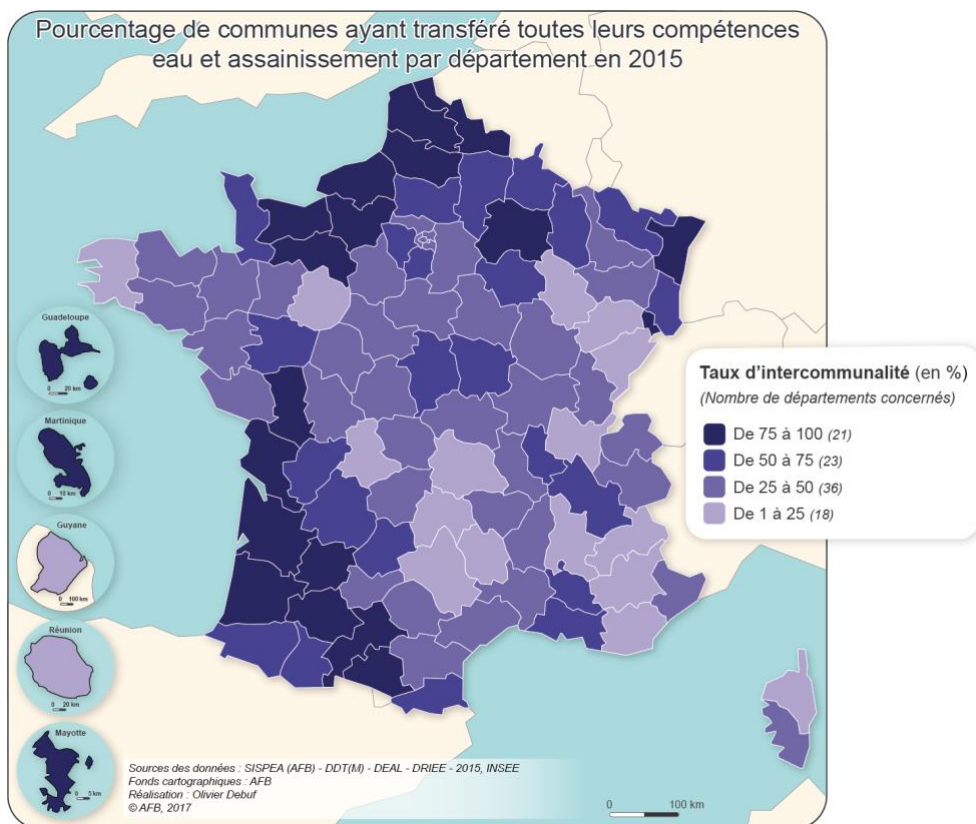


Figure 1 - Source: SISPEA (ONEMA) - DDT(M) - DEAL - DRIEE - 2015

Les résultats de l'enquête menée par AMORCE à l'été 2018 montrent que **près de 40% des collectivités répondantes sont préoccupées par le caractère obligatoire** des transferts. Cette proportion importante s'explique principalement par deux facteurs :

- Les mouvements de fusions et créations d'intercommunalités provoqués par la loi NOTRe ne sont pas encore « digérées » dans certains territoires ;

« Report à 2026 souhaité par tous car notre nouvelle communauté de communes (moins de 2 ans) n'est pas prête pour prendre les compétences eau et assainissement »

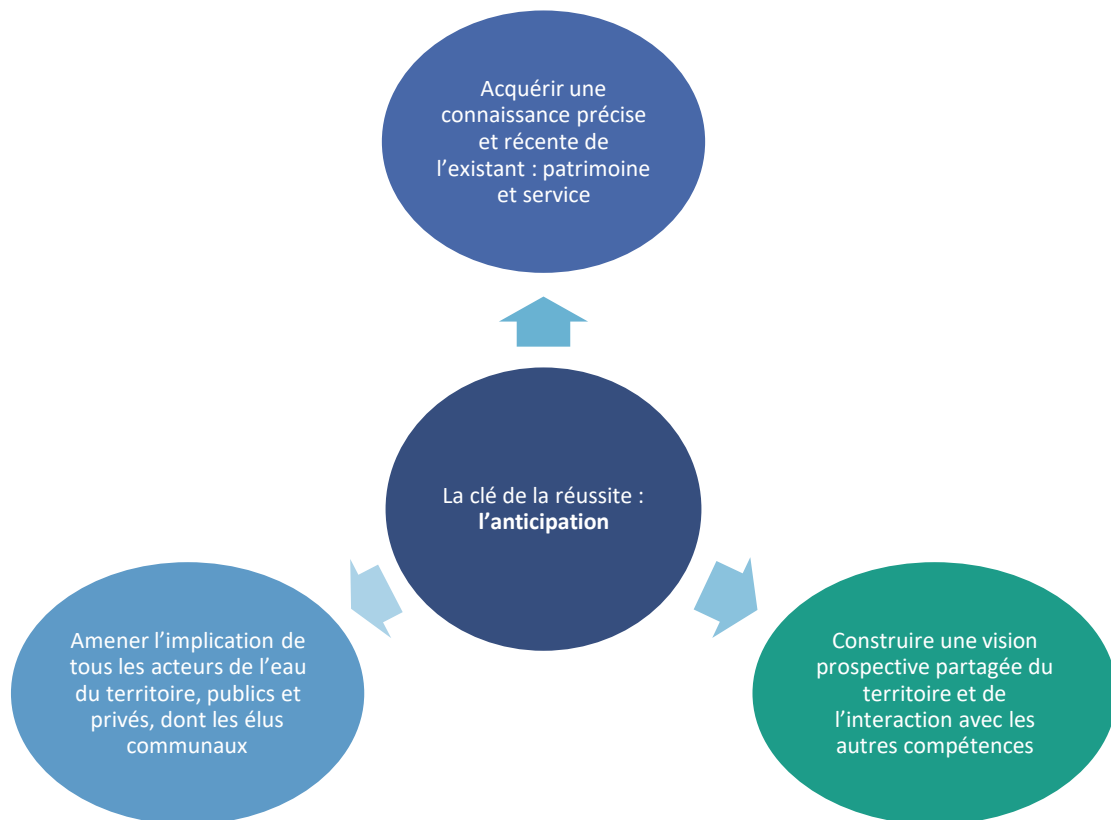
Commentaire d'un répondant à l'enquête

- Les territoires ne sont pas égaux face à la ressource en eau et les coûts varient fortement d'un service à l'autre selon la disponibilité et la qualité de la ressource, la typologie et la densité de l'habitat ou même l'historique de gestion. Les transferts génèrent de l'inquiétude, en particulier dans les services où un prix bas est maintenu grâce à une ressource abondante et de qualité.

Commentaire d'un répondant à l'enquête : « *Nous ne souhaitons pas être regroupés au sein de l'intercommunalité. Aucun avantage et risque important d'augmentation du prix de l'eau* »

Ces deux facteurs ont conduit à l'introduction d'une certaine souplesse de gestion dans les territoires pour favoriser **une intercommunalité choisie plutôt que subie**. La loi Ferrand-Fesneau du 3 août 2018 a ainsi permis aux communautés de communes de reporter à 2026 le transfert sans pour autant remettre en cause leur caractère obligatoire. Le projet de loi « Engagement et Proximité », en discussion au Sénat au moment de la rédaction de cette publication, devrait également revenir sur certaines dispositions.

Organisée en sept fiches pratiques, l'objectif de cette publication est d'accompagner les territoires en réflexion ou engagés dans une procédure de transfert de compétences pour leur permettre d'en appréhender les différents aspects et d'anticiper les éventuelles difficultés.



Fiche 1 – L’obligation du transfert de compétences : délais, conditions et conséquences sur les syndicats

Calendrier // Minorité de blocage // Avenir des syndicats

Sommaire :

1. Le nouveau calendrier du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes
2. Les conditions d’opposition et de report du transfert au 1^{er} janvier 2026 pour les communautés de communes
3. La suppression de l’obligation de transfert de la gestion des eaux pluviales urbaines aux communautés de communes
4. Les conséquences du transfert sur les structures syndicales existantes

Face à la mobilisation de nombreux acteurs locaux contre l’obligation du transfert des compétences « distribution d’eau potable » et « assainissement » des communes vers leurs intercommunalités à fiscalité propre, en particulier en milieu rural, la date butoir du 1^{er} janvier 2020 prévue par la loi NOTRe¹ a connu des assouplissements successifs sans pour autant remettre en cause le caractère obligatoire à terme des transferts.

Le nouveau calendrier du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes

La loi Ferrand-Fesneau du 3 août 2018² crée un mécanisme de minorité de blocage, **au bénéfice des seules communes appartenant à une communauté de communes**, permettant de **reporter le transfert de compétences** du 1^{er} janvier 2020 **au 1^{er} janvier 2026**. Pour les communautés d’agglomération, le calendrier reste donc inchangé et le transfert obligatoire au 1^{er} janvier 2020.

¹ Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

² Loi n°2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes



Références juridiques :
Article 63 loi NOTRe
Loi 03/08/2018
Art. L. 5214/15/16/17 CGCT

	Communautés d'agglomération	Communautés de communes	
Du 1 ^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2019	Optionnelle	Optionnelle	
À partir du 1 ^{er} janvier 2020	Obligatoire	Obligatoire	Optionnelle <small>Si minorité de blocage</small>
À partir du 1 ^{er} janvier 2026	Obligatoire	Obligatoire	

Tableau 1 – Calendrier du transfert des compétences eau et assainissement aux CC et CA

Les conditions de report du transfert au 1^{er} janvier 2026 pour les communautés de communes

La loi Ferrand-Fesneau d'août 2018, éclairée par l'[instruction du 28 août 2018](#), limite la possibilité de reporter le transfert de compétences aux communautés de communes remplissant plusieurs conditions.

Les conditions tenant aux compétences déjà transférées à la communauté de communes

L'article 1^{er} de la loi Ferrand-Fesneau d'août 2018 ouvre seulement la possibilité d'un report du transfert des compétences du petit cycle de l'eau pour les « *communes membres d'une communauté de communes qui n'exerce pas, [au 3 août 2018], à titre optionnel ou facultatif, les compétences relatives à l'eau ou à l'assainissement* » ainsi que pour les membres d'une communauté de communes qui « *exerce de manière facultative [au 3 août 2018] uniquement les missions relatives au service public d'assainissement non collectif* ».

Cette limite est expliquée plus simplement par l'instruction citée ci-dessus : « *Pour chacune des deux compétences, « eau » et « assainissement », cette faculté est exclusivement réservée aux communes membres de communauté de communes n'exerçant, [au 3 août 2018], ni à titre optionnel, ni à titre facultatif, la compétence en cause, y compris partiellement, à l'exception notable du service public d'assainissement non collectif* ».

Compétences exercées au 5 août 2018	Possibilité d'opposition au transfert de compétence		
	Eau potable	ANC	AC
ANC	Oui		Oui
AC	Oui	Non	
ANC et AC	Oui		
Eau potable			Oui
Eau potable et ANC			Oui
Eau potable et AC		Non	
Eau potable, ANC et AC			

Tableau 2 – Possibilités de s'opposer selon les compétences déjà exercées par la communauté de communes

Les conditions tenant à l'activation du mécanisme d'opposition

L'article 1^{er} de la loi Ferrand-Fesneau pose deux conditions pour que le mécanisme d'opposition soit activé et le transfert des compétences à la communauté de communes repoussé au 1^{er} janvier 2026. D'abord, au moins 25% des communes membres représentant au moins 20% de la population doivent délibérer en ce sens. Une minorité peut donc suffire pour bloquer le transfert. Ensuite, les délibérations doivent toutes être adoptées avant le 1^{er} juillet 2019.

Vers une extension du délai d'opposition ?

L'article 5 du projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, déposé devant le Sénat le 17 juillet 2019, prévoit d'allonger le délai pour délibérer sur l'opposition au transfert du 30 juin 2019 au 31 décembre 2019. Il devrait également valider *a posteriori* l'ensemble des délibérations prises entre la date butoir initiale et la date de publication de la future loi.

La suppression de l'obligation de transfert de la gestion des eaux pluviales urbaines aux communautés de communes

La loi Ferrand-Fesneau d'août 2018 rattache explicitement la gestion des eaux pluviales urbaines à la compétence « assainissement » pour les communautés urbaines³ et les métropoles⁴, validant ainsi la jurisprudence établie du Conseil d'États⁵.

³ Article L. 5215-20 du Code général des collectivités territoriales (CGCT)

⁴ Article L. 5217-2 du CGCT

⁵ Voir CE, 3 décembre 2013, n° 349614

En revanche, pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes, la compétence de gestion des eaux pluviales urbaines est dorénavant clairement dissociée de l'assainissement. Pour les communautés d'agglomération, elle deviendra leur dixième compétence obligatoire au 1^{er} janvier 2020. Pour les communautés de communes, le législateur leur a laissé le choix soit de la transférer soit de la laisser au niveau communal.

En conséquence, les communautés d'agglomération et communautés de communes compétentes pour l'assainissement sans précision supplémentaire et qui exercent la gestion des eaux pluviales urbaines doivent modifier leurs statuts pour continuer à l'exercer.

S'agissant du financement de la compétence, son rattachement ou non à l'assainissement n'a pas d'importance. Qualifiée de service public administratif (SPA), elle ne peut être alimentée que par le budget général de la commune ou de l'EPCI à fiscalité propre (voir la fiche 7 de la présente publication).

Pour en savoir plus

Face aux nombreuses interrogations entourant l'exercice et le financement de la gestion des eaux pluviales urbaines, AMORCE lance en 2019 un groupe de travail dédié pour accompagner ses adhérents en charge de la compétence. Pour plus d'informations, vous pouvez contacter Florent COSNIER fcosnier@amorcer.asso.fr

Les conséquences des transferts sur les structures syndicales existantes

L'obligation du transfert des compétences eau et assainissement aux intercommunalités a pu provoquer de vives inquiétudes au sein des syndicats ruraux existants qui anticipaient leur disparition après le 1^{er} janvier 2020. Ainsi, l'enquête d'AMORCE à l'été 2018 a permis de montrer que près d'un syndicat sur deux anticipait une dissolution ou *a minima* une réorganisation de sa gouvernance.

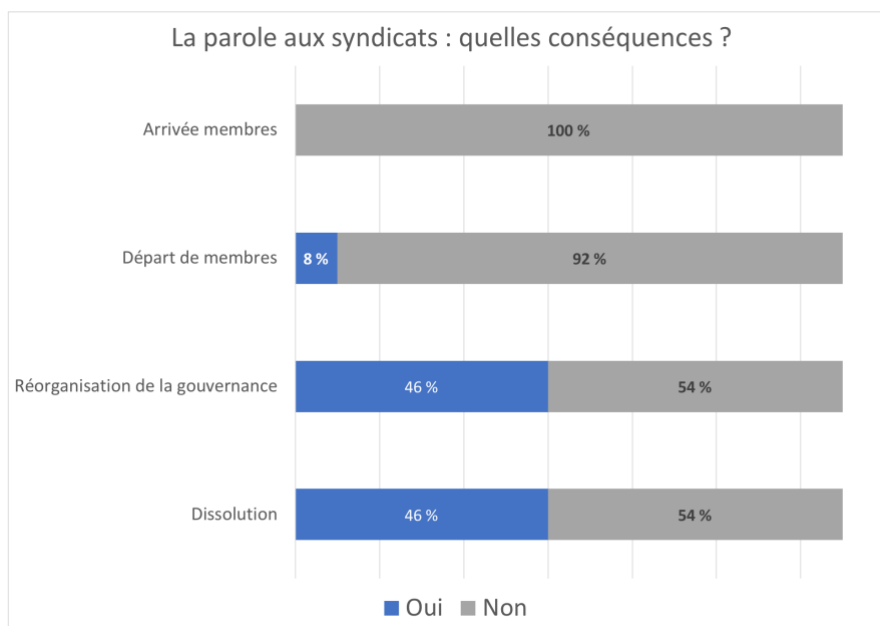


Figure 2 – Enquête AMORCE 2018 sur l'intercommunalisation du petit cycle de l'eau, échantillon de 23 réponses

Ces résultats s'expliquent par les évolutions de la carte intercommunale depuis plusieurs années, marquées par une forte « rationalisation » des structures syndicales qui ont été soit élargies soit dissoutes :



- En 10 ans, sous l'effet du relèvement du seuil minimal de population d'un EPCI à fiscalité propre à 25 000 habitants, le nombre d'EPCI a chuté de 52% ;
- Entre le 1^{er} janvier 2015 et le 1^{er} janvier 2019, un syndicat en charge de la gestion de l'eau sur quatre a disparu.

Contrairement à d'autres domaines, comme la gestion des déchets ménagers et assimilés, **l'eau est une ressource qui répond à une logique, non pas de bassin de vie, mais de bassin géographique et de disponibilité de la ressource.** Une organisation territoriale efficace se doit de refléter cette particularité, or la loi NOTRe prévoyait initialement que seuls les syndicats présents sur le territoire d'au moins trois EPCI à fiscalité propre pourraient continuer à exister.

L'article 4 de la loi Ferrand-Fesneau du 3 août 2018 est venu corriger cette disposition pour permettre de ne pas défaire les coopérations intercommunales déjà existantes. Désormais, **dans tout syndicat couvrant le périmètre d'au moins deux intercommunalités**, les EPCI se substitueront aux communes mais **le retrait ne sera pas automatique.**

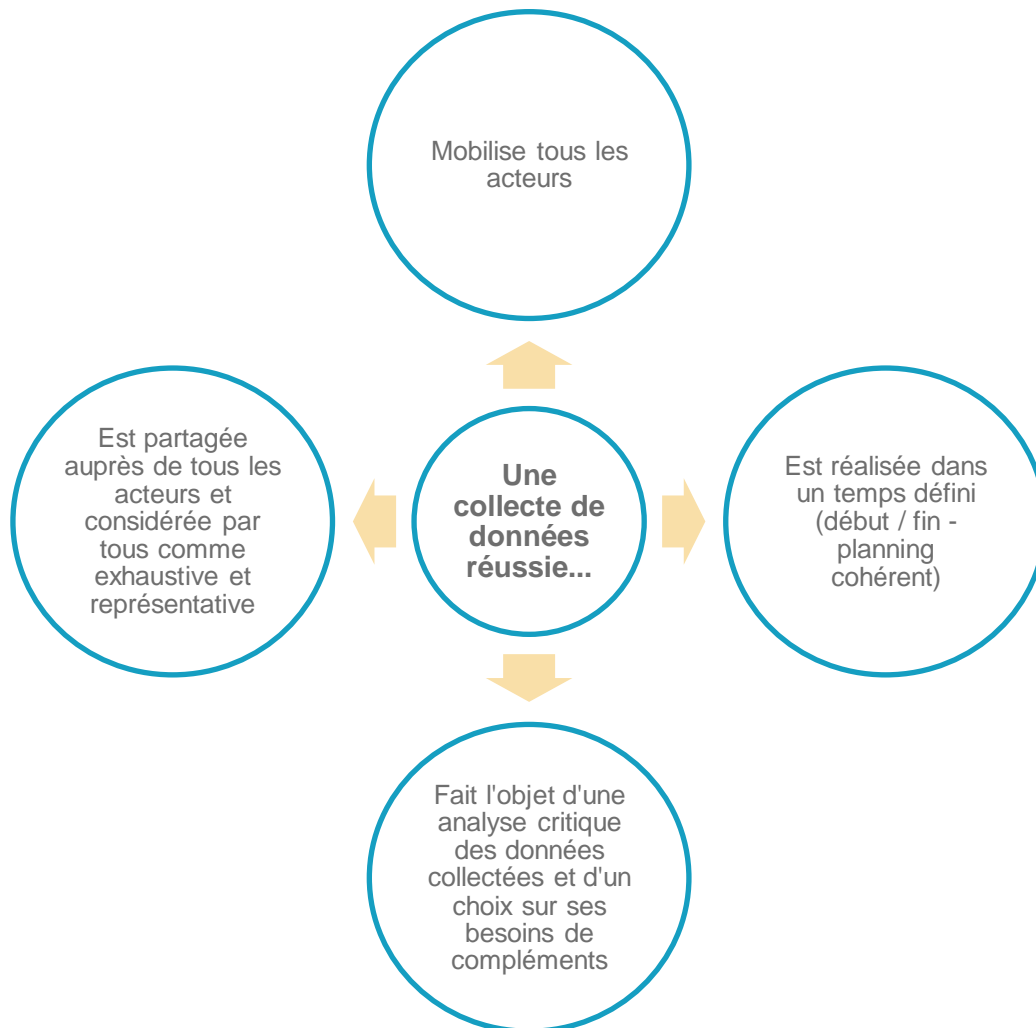
Fiche 2 – Réaliser un état des lieux des services existants

Diagnostic // Organisation // Contrats // Budgets // Ressources humaines

Sommaire :

1. Le diagnostic financier
2. Le diagnostic technique
3. Le diagnostic contractuel et des modes de gestion
4. Le diagnostic administratif
5. Le diagnostic des moyens humains

Le transfert des compétences eau et assainissement au niveau intercommunal suppose, au préalable, de collecter l'ensemble des données des services existants afin de réaliser un diagnostic poussé de leurs situations. Cette phase d'inventaire est fondamentale en vue de la construction de la mutualisation des services et des investissements.



Le diagnostic technique

La connaissance du patrimoine des services en place est essentielle en vue du dimensionnement d'un service intercommunal et de la prévision des investissements à réaliser.

La loi Grenelle 2 de 2010⁶, précisée par un décret du 27 janvier 2012⁷, impose la réalisation d'un descriptif détaillé des réseaux d'eau et d'assainissement ainsi qu'un plan d'actions pour la réduction des pertes du réseau de distribution et la réduction des fuites sur les canalisations d'eau potable. Ce descriptif doit inclure :

- Le plan des réseaux avec la localisation des dispositifs généraux de mesure ;
- Un inventaire des réseaux comprenant la mention des linéaires de canalisations, la catégorie de l'ouvrage, des informations cartographiques ainsi que les informations disponibles sur les matériaux utilisés et les diamètres des canalisations.

L'état des lieux technique mené avant le transfert des compétences s'appuiera sur ces descriptifs détaillés. Il est également important de recueillir des données relatives aux ressources en eau sur le territoire et aux abonnés.

Ce diagnostic pourra donner lieu, par la suite, à la construction d'un schéma directeur intercommunal. Outil de formalisation d'une stratégie patrimoniale, il comportera notamment un plan pluriannuel d'investissements afin de s'engager dans une démarche de gestion durable (voir la fiche 3 de la présente publication).

Objectifs du diagnostic technique	<p>Évaluer l'état général des infrastructures et qualifier les opérations de renouvellement.</p> <p>Évaluer le niveau de performance des systèmes actuels.</p> <p>Évaluer l'adéquation des systèmes avec les besoins futurs.</p>
Sources de collecte des données	<p>Plans des réseaux à jour incluant branchements, DN, matériau, date de pose.</p> <p>Schémas directeurs récents et dossier de conception des ouvrages ;</p> <p>Information de performances : RAD / RPQS / autosurveillance ;</p> <p>Règlements de service et autorisations en lien (DUP / DLE / etc.).</p>
Données indispensables	<p>Données réseaux (y compris compteurs) et ouvrages : inventaire / performance / consommation</p> <p>Données sur les ressources</p> <p>Données sur le milieu récepteur</p> <p>Données sur les usages</p> <p>Données sur les perspectives de développement du territoire (pop, éco, agriculture)</p>

⁶ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite loi Grenelle 2

⁷ Décret n°012-97 du 27 janvier 2012 relatif à la définition d'un descriptif détaillé des réseaux des services publics de l'eau et de l'assainissement d'un plan d'actions pour la réduction des pertes d'eau du réseau de distribution potable

Le diagnostic financier

La situation financière des services communaux déterminera les marges de manœuvre du futur service intercommunal. Une analyse rétrospective sur 3 à 5 ans des budgets et des tarifs applicables doit ainsi être menée.

Les budgets des services communaux

En principe, les services publics d'eau et d'assainissement étant des services publics industriels et commerciaux (SPIC)⁸, ils font l'objet de budgets annexes et ne peuvent être financés par le budget général⁹ (plan comptable M49).

Le législateur a cependant introduit des exceptions au bénéfice des communes de petite taille, ce qui peut complexifier l'analyse de leur santé financière :

- Les communes de moins de 3000 habitants peuvent prendre en charge, dans leurs budgets propres, des dépenses au titre des services publics d'eau et d'assainissement¹⁰ ;
- Les communes de moins de 3000 habitants peuvent établir un budget unique des services de distribution d'eau potable et d'assainissement si les deux services sont soumis aux mêmes règles d'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée et si leur mode de gestion est identique¹¹ ;
- Les communes de moins de 500 habitants, lorsqu'elles gèrent en régie l'eau et l'assainissement, sont déchargées de l'obligation de créer un budget annexe¹².

⁸ Article L. 2224-11 du CGCT

⁹ Articles L. 2224-1 et alinéa 1 de l'article L. 2224-2 du CGCT

¹⁰ Article L. 2224-2 du CGCT

¹¹ Article L. 2224-6 du CGCT

¹² Article L. 2221-11 du CGCT



	Obligation d'avoir un budget M49 distinct du budget général	Obligation d'avoir un budget M49 assainissement distinct du budget M49 du service d'eau potable	Obligation d'avoir un budget équilibré en recettes et dépenses
Communes de 3000 habitants ou plus et groupements de communes ayant une population dépassant 3000 habitants	OUI	OUI	OUI Mais dérogations possibles (limitativement énumérées par l'article L. 2224-2 CGCT)
Communes de moins de 3000 habitants ou groupements composés de communes dont la population ne dépasse pas 3000 habitants	OUI	OUI ou NON selon le cas Possibilité d'établir un budget annexe commun aux services s'ils sont soumis aux mêmes règles d'assujettissement à la TVA avec un mode de gestion identique	NON Possibilité de prendre en charge par le budget M14 des dépenses du service
Communes de moins de 500 habitants	NON Mais obligation de produire en annexe du budget et du CA un état sommaire des montants de recettes et dépenses affectés au service	NON Seulement si un budget M49 a été adopté, et sous réserve de ce qui précède (communes de moins de 3000 habitants)	NON

La question de la reprise des soldes budgétaires des budgets annexes

Dans une décision du 25 mars 2016¹, le Conseil d'Etat avait estimé que « le solde du compte administratif du budget annexe d'un service public à caractère industriel ou commercial (SPIC) ne constitue pas un bien qui serait nécessaire à l'exercice de ce service public, ni un ensemble de droits et obligations qui lui seraient attachés. Par suite, ces articles n'imposent pas le transfert du solde ».

Ce principe s'applique en cas d'excédents comme de déficits. L'EPCI et les communes devront donc trouver un accord.



Les tarifications en cours

L'analyse des tarifs en vigueur au sein des différents services communaux permet d'appréhender la future trajectoire d'harmonisation en partant des différences de structures et de niveaux existants.

Pour chaque service, des factures types devront être récupérées afin de connaître les éléments suivants :

- Le montant des parts fixes et variables ;
- Le système éventuel de catégorisation des usagers (tarification progressive ou dégressive, tranches de consommation, unité logement, etc.) ;
- Le montant des taxes et redevances (redevances des agences de l'eau, de Voies Navigables de France, etc.) ;
- Le montant éventuel des parts variable et fixes du délégataire ;
- Les frais annexes (participation au branchement, frais d'accès au service, etc.).

Ce diagnostic constitue la base de départ pour l'élaboration d'une trajectoire d'harmonisation tarifaire. Il doit être mis en perspective avec le diagnostic technique pour dégager les investissements à réaliser et leur calendrier.

Le diagnostic des contrats et modes de gestion

Dans la plupart des cas, l'EPCI à fiscalité propre héritera d'une forte hétérogénéité des services transférés et devra composer avec une diversité de modes de gestion.

Montages	Mise en concurrence	Description
Régie directe	Non	Interdit par la loi (article L. 2221-8 CGCT), sauf création avant la loi du 28 décembre 1926.
Régie avec autonomie financière seule	Non	Pas de personnalité morale distincte. Autonomie financière : budget propre distinct de celui de la collectivité ou de l'EPCI. Absence de patrimoine propre.
Régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale	Non	Personnalité morale : établissement public local. Autonomie financière : budget propre distinct de celui de la collectivité ou de l'EPCI. Patrimoine propre.
Société publique locale (SPL)	Non	Capital 100% public. Contrôle public total. Exerce ses activités exclusivement pour le compte de ses actionnaires.



Société d'économie mixte (SEM)	Oui	<p>Capital public et privé.</p> <p>Contrôle partagé public et privé mais majorité publique.</p> <p>Peut exercer ses activités pour des tiers.</p> <p>La collectivité peut conclure avec la SEM soit un marché public soit une délégation de service public.</p>
Délégation de service public (DSP)	Oui	<p>Gestion du service public par un opérateur privé.</p> <p>Rémunération du délégataire sur les redevances perçues sur les usagers.</p> <p>Durée du contrat en fonction des investissements à réaliser : ils peuvent être réalisés soit par la collectivité (affermage) soit par l'opérateur (concession).</p>

Le diagnostic administratif

Les documents administratifs relatifs à la vie des services et à leurs modalités d'organisation devront être rassemblés et analysés :

- Modalités de facturation : modalités de paiement, logiciels de facturation, etc. ;
- Règlements de service ;
- Rapports du délégataire (le cas échéant) ;
- Rapports sur le Prix et la Qualité des Services (RPQS) ;

L'ensemble des données relatives aux ressources humaines devront également être centralisées, notamment le nombre d'équivalents temps plein (ETP) dédiés aux services d'eau et d'assainissement. Pour les petites communes, le temps accordé à titre bénévole par les élus devra également pris en compte.

Le diagnostic des moyens humains

L'intercommunalité est amenée à se voir transférer les différents agents des services d'eau et d'assainissement présents sur son territoire (voir Fiche 6). L'organisation du futur service intercommunal suppose donc de faire un état des lieux des moyens humains pour recenser :

- Le nombre d'équivalents temps-plein (ETP) ;
- Les tâches effectuées et les compétences présentes ;
- Les statuts des agents ;
- Les régimes indemnitaire...



Fiche 3 – Construire un projet de territoire partagé pour l'eau potable et l'assainissement

Concertation // Projet de territoire // Objectifs // Plan pluriannuel d'investissements

Sommaire :

1. Construire un projet de territoire partagé avec l'ensemble des acteurs
2. Construire un projet de territoire à partir d'objectifs de performance
3. Formaliser le projet de territoire au sein d'un plan pluriannuel d'investissements

L'état des lieux des services existants avant le transfert des compétences au niveau intercommunal constitue la base du futur service intercommunal. Le niveau de service, fixé en référence à des objectifs de performance, sera atteint par la formalisation d'un plan pluriannuel d'investissements partagé avec l'ensemble des acteurs afin d'éviter au maximum les crispations.

Construire un projet de territoire partagé avec l'ensemble des acteurs

Compétence souvent historique des communes, le transfert des services d'eau et d'assainissement à l'intercommunalité peut être source de crispations sur les territoires comme le montrent les nombreux débats et les lois successives pour adoucir la loi NOTRe. Il est donc primordial d'inclure l'ensemble des acteurs dans la démarche pour partager les objectifs et la méthode.

En premier lieu, **les élus** anciennement en charge des compétences peuvent ressentir un sentiment de dépossession et craindre des hausses de tarifs. Leurs connaissances sur leurs services et leurs inquiétudes devront être recueillies à travers la mise en place de comités de pilotage ou de réunions régulières ainsi que de visites sur le terrain.

Ensuite, **les personnels** des anciens services devront changer d'employeur, de lieu de travail voire de missions (voir Fiche 6). Le nouveau projet intercommunal devra être accompagné d'une démarche de conduite du changement avec la mise en place d'un dialogue transparent pour répondre à l'anxiété des agents.

Enfin, une campagne de communication auprès des **citoyens et usagers** devra être organisée pour les informer des changements en cours et de leurs conséquences à travers des réunions sur le territoire ou les outils de communication des collectivités (journal municipal, site internet, etc.).

Construire un projet de territoire à partir d'objectifs de performance

Le travail de concertation et de construction d'une vision prospective du futur service intercommunal doit se baser sur la formalisation d'un projet de territoire et d'objectifs concrets de service. Il s'agit donc d'un travail itératif à partir de scénarios techniques et d'options de gestion et de financement, notamment sur les points suivants :

- La date de transfert (même si tout ne s'arrête pas à cette date) ;
- L'organisation tarifaire et la période d'harmonisation ;
- Le(s) mode(s) de gestion et la durée de la période transitoire.

La performance d'un service d'eau et d'assainissement est mesurée par une série d'indicateurs :

- Les indicateurs techniques et financiers obligatoirement renseignés dans le Rapport sur le Prix et la Qualité du Service (RPQS)¹³ sont un point de départ incontournable ;

¹³ Voir le décret n°2007-675 du 2 mai 2007,

- Ils pourront être utilement complétés selon chaque situation locale.

Les objectifs concernent les quatre volets de performances des services d'eau et d'assainissement :

- La conformité réglementaire ;
- La gestion financière ;
- La gestion patrimoniale ;
- La qualité du service rendu aux usagers.

Exemples d'indicateurs techniques

Service	Indicateurs
Distribution d'eau potable	<p>Taux de conformité des prélèvements sur les eaux distribuées réalisés au titre du contrôle sanitaire par rapport aux limites de qualité pour ce qui concerne la microbiologie</p> <p>Taux de conformité des prélèvements sur les eaux distribuées réalisés au titre du contrôle sanitaire par rapport aux limites de qualité pour ce qui concerne les paramètres physico-chimiques</p> <p>Indice d'avancement de la protection de la ressource en eau</p>
Assainissement	<p>Conformité de la collecte des effluents aux prescriptions réglementaires</p> <p>Conformité des équipements d'épuration aux prescriptions réglementaires</p> <p>Taux de boues issues des ouvrages d'épuration évacuées selon des filières conformes à la réglementation</p> <p>Taux de conformité des dispositifs d'assainissement non collectif</p>

collectivité	ILC moyen 2012-2017 (m ³ /j.km)	ILP moyen 2012-2017 (m ³ /j.km)	Type de réseau	Performance du réseau
Com com ABC	41	7	Urbain	Bon
Syndicat X	8.10	3.60	Rural	Insuffisant
Syndicat Y	15.05	2.84	Semi-urbain	Acceptable
Syndicat Z	1.48	5.27	Rural	Mauvais
commune α	5.17	2.48	Rural	Acceptable

Exemple théorique d'évaluation de la performance du réseau

ILC : Indice Linéaire de Consommation, exprimé en m³ / j / km

ILP : Indice Linéaire de Perte

Exemples d'indicateurs financiers

Service	Indicateurs
Distribution d'eau potable	<p>Montant des abandons de créances ou des versements à un fonds de solidarité</p> <p>Durée d'extinction de la dette de la collectivité</p> <p>Taux d'impayés sur les factures d'eau de l'année précédente</p> <p>Etat des amortissements des ouvrages</p> <p>Épargne nette rapportée au volume facturé</p>
Assainissement	<p>Montant des abandons de créances ou des versements à un fonds de solidarité</p> <p>Durée d'extinction de la dette de la collectivité</p> <p>Taux d'impayés sur les factures d'eau de l'année précédente</p> <p>Etat des amortissements des ouvrages</p> <p>Épargne nette rapportée au volume facturé</p>

Exemples d'indicateurs organisationnels

Service	Indicateurs
Distribution d'eau potable	<p>Taux de respect du délai maximal d'ouverture des branchements pour les nouveaux abonnés</p> <p>Taux de réclamations</p> <p>Taux d'occurrence des interruptions de service non programmées</p> <p>Horaires d'accueil des abonnés</p> <p>Astreinte</p>
Assainissement	<p>Taux de débordement des effluents dans les locaux des usagers</p> <p>Taux de réclamations</p> <p>Horaires d'accueil des abonnés</p> <p>Astreinte</p>

Exemples d'indicateurs patrimoniaux

Service	Indicateurs
Distribution d'eau potable	<ul style="list-style-type: none"> Indice de connaissance et de gestion patrimoniale des réseaux d'eau potable Rendement du réseau de distribution Indice linéaire des volumes non comptés Indice linéaire de pertes en réseau Taux moyen de renouvellement des réseaux d'eau potable
Assainissement	<ul style="list-style-type: none"> Indice de connaissance des réseaux de collecte des eaux usées Indice de connaissance des rejets au milieu naturel par les réseaux de collecte des eaux usées Conformité de la performance des ouvrages d'épuration aux obligations réglementaires Nombre de points du réseau de collecte nécessitant des interventions fréquentes de curage Taux moyen de renouvellement des réseaux de collecte des eaux usées Indice de mise en œuvre de l'assainissement non collectif

Formaliser le projet de territoire dans un plan pluriannuel d'investissements

L'atteinte du niveau de service intercommunal, défini à travers les objectifs de performance, suppose de mener des actions de remise à niveau et d'assurer des investissements souvent importants. L'ensemble de ces opérations pourront être décrites et chiffrées au sein d'un programme pluriannuel d'investissements ou d'un schéma directeur.

Le schéma directeur est le socle du projet de territoire porté par les élus en matière d'eau et d'assainissement. Il permet de présenter le diagnostic du territoire et les objectifs portés à moyen et long terme (en général à horizon 5 et 15 ans).

Cette formalisation d'une stratégie intercommunale permet de dégager les besoins en financement sur les années futures et de définir un tarif communautaire. Celui-ci sera en effet le reflet du projet de territoire défini par les élus.



Fiche 4 – L’harmonisation des modes de gestion

Reprise des contrats // Avenants // Budget annexe / Principe d’égalité

Sommaire :

1. L’individualisation budgétaire des modes de gestion
2. Gérer la diversité des contrats et modes de gestion

L’EPCI est « *substitué de plein droit, à la date du transfert de compétences, aux communes qui le composent dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes* »¹⁴. L’ensemble des contrats en cours liés à l’exercice des services publics d’eau et d’assainissement (délégations de service public, marchés publics de prestation de service, emprunts...) sont donc transférés à l’intercommunalité qui devra composer avec une diversité de situations dans les modes de gestion et les dispositions contractuelles applicables.

L’individualisation budgétaire des modes de gestion

L’intercommunalité devra d’abord résoudre la question de l’individualisation budgétaire de chacun des modes de gestion dont elle hérite. En effet, dans l’hypothèse d’une gestion directe, la métropole a l’obligation de créer une régie¹⁵ dotée soit¹⁶ :

- De la seule autonomie financière, avec un budget spécial annexé au budget général de l’EPCI¹⁷ ;
- De la personnalité morale et de l’autonomie financière, avec un budget propre.

Également, dans l’hypothèse d’une gestion déléguée à un opérateur privé :

- En cas d’affermage, l’EPCI prenant en charge tout ou partie des investissements, il est obligatoire de créer un budget annexe tenu selon la nomenclature M49 applicable aux services publics locaux de distribution d’eau et d’assainissement ;
- En cas de concession, l’[instruction budgétaire et comptable M4](#) (pages 5 et 6) indique qu’il "n’y a pas lieu d’individualiser budgétairement les opérations qui ne retracent que les relations comptables avec le concessionnaire".

Dans le cas où un EPCI se voit transférer une compétence relevant d’un SPIC, jusque-là exercée pour certaines communes en régie et pour d’autres en DSP, il sera donc nécessaire d’individualiser le suivi budgétaire de chaque mode de gestion. Cette lecture est également celle donnée par la DGCL dans son "[guide pratique de l’intercommunalité](#)" de 2006.

La loi Ferrand Fesneau d’août 2018 a ouvert la **possibilité de créer une régie unique pour l’eau potable, assainissement et les eaux pluviales urbaines**. Les budgets de chacun des services devront cependant rester distincts pour respecter les règles des budgets M49 (eau-assainissement et M14 (pluvial)).

¹⁴ Article L. 5211-17 CGCT

¹⁵ Article L. 1312-1 CGCT

¹⁶ Article L. 2221-4 CGCT

¹⁷ Article L. 2221-11 CGCT



QUELLE INDIVIDUALISATION BUDGÉTAIRE POUR QUEL MODE DE GESTION ?

	Directe	Déléguée ou indirecte	Mixte
Régie avec autonomie financière	Budget propre		
Régie avec personnalité morale	Budget propre		
Concession		Pas d'individualisation budgétaire	
Affermage		Budget annexe ou budget propre (opérations patrimoniales)	
Régie intéressée			Budget annexe ou budget propre
Gérance			Budget annexe ou budget propre

Gérer la diversité des contrats et modes de gestion

Les contrats étant de durée différente et conclus avec des opérateurs différents (syndicat, délégataire, prestataire), les clauses notamment financières doivent être analysées afin d'établir un état des lieux des coûts d'exploitation et du chiffre d'affaires sur le futur périmètre intercommunal.

Un examen des échéances des différents contrats devra être réalisé pour prévoir les éventuels avenants à conclure afin d'aligner leur date de fin et soit relancer un contrat au périmètre étendu, soit reprendre leur gestion en régie. Des négociations pourront également être menées sur la durée et les coûts des contrats. En tout état de cause, une résiliation des contrats en cours donnera lieu à indemnité du délégataire pour la durée restant à courir et les investissements non amortis.

À terme, l'EPCI peut décider de faire perdurer des modes de gestion différents sur son territoire (par exemple entre la ville-centre et la périphérie) sous réserve de respect du principe d'égalité. Que le service soit géré directement ou en délégation, par un opérateur public ou privé, l'intercommunalité conserve son rôle d'autorité organisatrice et de pilotage du service.

Le rôle d'autorité organisatrice : des logiques à réinventer, des outils de pilotage à partager

Au-delà des clivages trop souvent accentués entre gestion publique et privée, AMORCE lance en 2019 une réflexion sur le rôle d'autorité organisatrice et les outils de pilotage des services publics d'eau et d'assainissement.

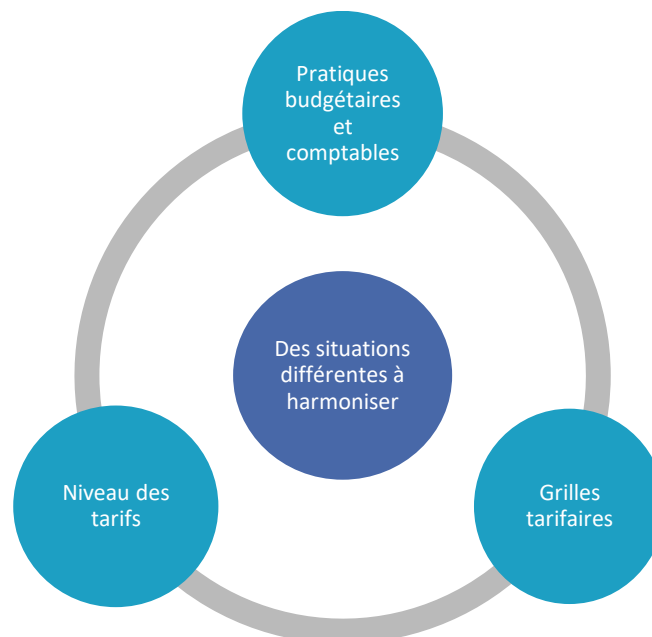
Ces travaux donneront lieu à la publication d'un guide fin 2019 pour donner aux collectivités une palette d'outils à même d'assurer l'efficacité des services et de relever le défi de l'adaptation au changement climatique.

Fiche 5 – Construire une stratégie de convergence tarifaire

Trajectoire d'harmonisation // Scénarios de convergence // Différenciation

Sommaire :

1. Le délai de convergence
2. La méthode de convergence
3. Les possibilités de différenciation tarifaire



La fusion de services d'eau et d'assainissement aux situations disparates entraîne nécessairement une péréquation à l'échelle du bassin de vie et la mobilisation d'investissements pour permettre le rattrapage des services en retard. La construction d'un tarif communautaire suppose alors de concilier deux objectifs parfois contradictoires :

- Choisir une méthode de convergence des tarifs acceptable pour les usagers en évitant des hausses trop brutales ;
- Fixer un prix permettant d'assurer le financement des opérations prévues dans le plan pluriannuel d'investissements : le produit des redevances doit permettre de couvrir le coût du service et de dégager des marges d'investissement.

Or, le respect du principe d'égalité de traitement des usagers devant le service public entraîne l'obligation juridique de converger vers une tarification unique sur le territoire d'une même autorité organisatrice. À court voire moyen terme, l'intercommunalisation aura ainsi pour conséquence une augmentation des tarifs, en particulier en milieu rural, en raison des prix bas pratiqués antérieurement, des surcoûts de gestion et des investissements à réaliser pour aboutir à un niveau de service homogène. Dans son rapport de 2016, le CGEDD notait que cette hausse des tarifs serait cependant modérée sous l'effet de trois facteurs :

- « La **disproportion de taille entre les populations urbaines et les populations rurales** d'une même autorité organisatrice : de faibles ajustements tarifaires pour les urbains (plus nombreux) permettent



des efforts, notamment de restauration du patrimoine, qui sont nécessaires mais auraient été excessifs pour les bénéficiaires ruraux (moins nombreux) ;

- La **mutualisation des prestations à plus grande échelle** (achats, outils informatiques ou de télécommunication, interventions ponctuelles de spécialistes ou mobilisation de matériels spécifiques, etc.) ; cela permet de généraliser à coût marginal des services qui existent déjà pour une partie de la population ;
- La **capacité renforcée des autorités organisatrices**, une fois regroupées, à négocier, tant avec les opérateurs publics qu'avec les opérateurs privés, les conditions d'exercice du service, et notamment d'inciter ces structures à des efforts de productivité ».

L'harmonisation du prix de l'eau couvre :

- Le tarif stricto sensu
- Les frais annexes : branchement, raccordement, etc. ;
- Les taxes comme la Participation au Financement de l'Assainissement Collectif (PFAC).

Le délai de convergence

La loi n'impose pas de délai de convergence tarifaire aux intercommunalités. À titre indicatif, dans son rapport de février 2016, le Conseil Général à l'Environnement et au Développement Durable (CGEDD) recommande une période de 5 ans. Il revient cependant à chaque intercommunalité de définir la durée de lissage la plus adaptée selon sa situation locale et la disparité des tarifs existants. Par ailleurs, le tarif de l'eau potable peut être harmonisé dans un temps différent de celui de l'assainissement.

À terme, l'EPCI peut décider de conserver des zonages tarifaires sous réserve du respecter le principe d'égalité des usagers des SPIC – à situation identique, le même prix doit s'appliquer (voir ci-dessous).

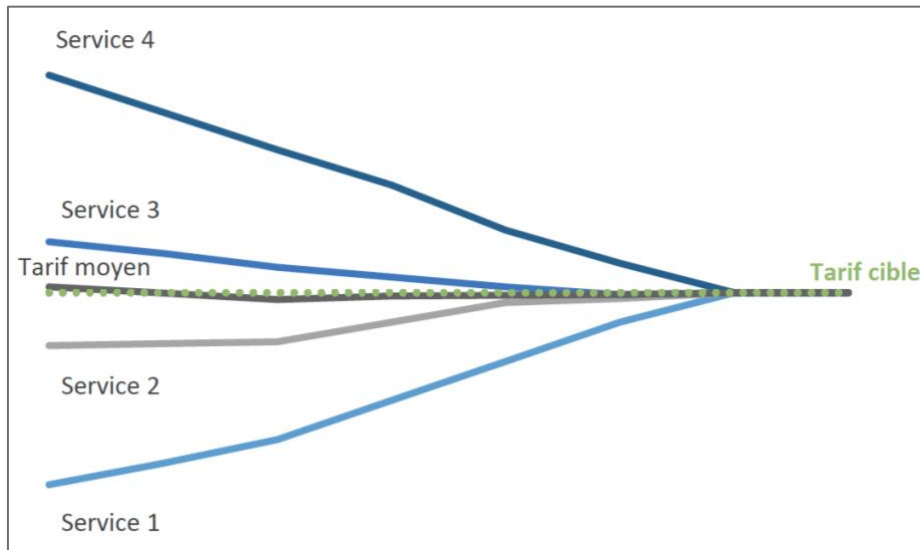
Pour plus d'informations sur les outils de différenciation tarifaire mobilisables par les services d'eau et d'assainissement, vous pouvez vous reporter au guide AMORCE sur le Prix des services d'eau et d'assainissement (réf. EAE01, mars 2019)

La méthode de convergence

Le lissage peut être uniforme ou par grappe lorsque le diagnostic met en évidence d'importants écarts entre les services communaux. Trois principaux modèles de convergence sont envisageables.

- Scénario 1

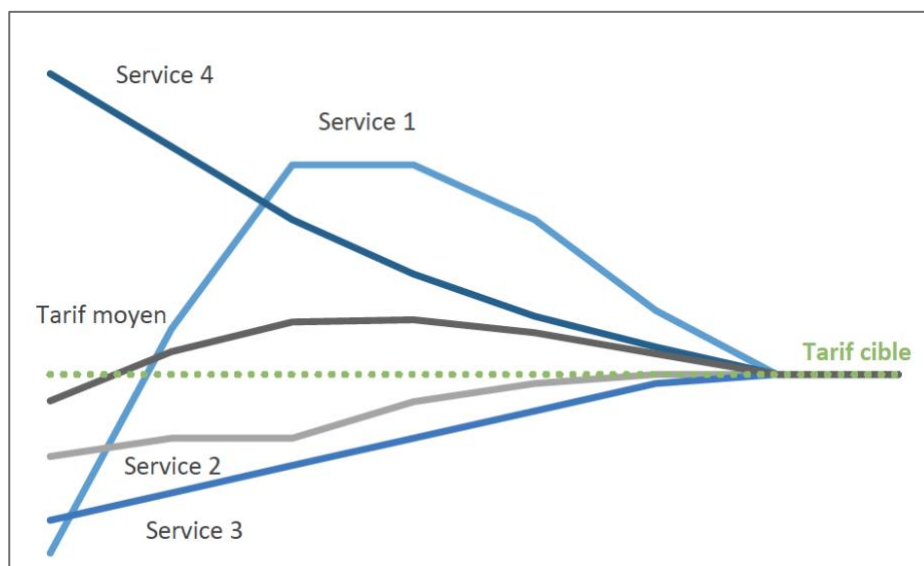
Le lissage tarifaire peut être réalisé par paliers successifs dans le sens soit d'une augmentation pour les territoires au prix inférieur au tarif cible, soit d'une baisse pour les territoires pratiquant les prix les plus élevés.



Source : ASCOMADE, Document méthodologique pour le transfert des compétences « Eau » et « Assainissement »

- Scénario 2

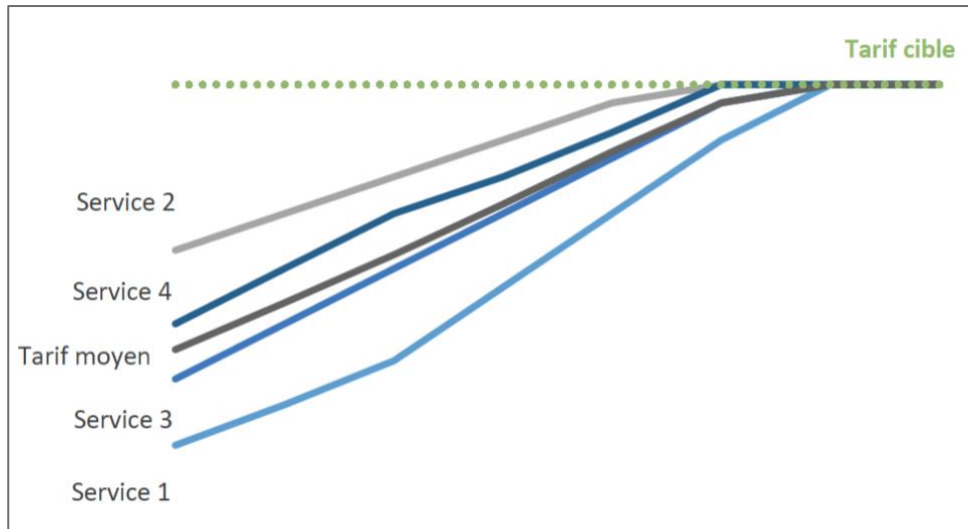
Lorsque les tarifs pratiqués sont très bas sur une partie du territoire mais que celle-ci nécessite des investissements importants pour remettre à niveau les réseaux et équipements, le tarif peut y être fortement augmenté pour permettre d'engager les travaux avant de diminuer progressivement par la suite.



- Source : ASCOMADE, Document méthodologique pour le transfert des compétences « Eau » et « Assainissement »

- **Scénario 3**

Lorsque des investissements sont nécessaires sur l'ensemble du territoire, l'EPCI-FP peut décider de fixer un tarif cible plus élevé pour l'ensemble des communes.



Source : ASCOMADE, Document méthodologique pour le transfert des compétences « Eau » et « Assainissement »

À L'ÉCHELLE DE CHAQUE MAÎTRE D'OUVRAGE ACTUEL (COMMUNE / SYNDICAT)

À L'ÉCHELLE DE LA COMMUNAUTÉ

PRIX ACTUELS <i>Ex. réintégration des coûts supportés par le budget général</i>	PRIX CORRIGÉS <i>Ex. politique de renouvellement préventive</i>	PRIX RÉÉVALUÉS <i>Ex. effet de la mutualisation</i>	PRIX ÉTALON <i>Ex. harmonisation tarifaire</i>
PRIX ACTUELS > CORRIGÉS <ul style="list-style-type: none"> • Existence ou non d'un budget annexe - reconstitution le cas échéant • Identification des moyens mis en œuvre et non comptabilisés dans le budget annexe (ex : personnel...) - évaluation de la charge correspondante • Retraitement en cas de charges supportées par le budget annexe et ne concernant pas le service d'eau potable / d'assainissement (ex : défense incendie / pluvial séparatif...) 	PRIX CORRIGÉS > RÉÉVALUÉS <ul style="list-style-type: none"> • Intégration des charges nécessaires à une exploitation au regard d'objectifs de performance réglementaires / choisis par les élus (ex : rendement...) et/ou à la bonne maîtrise du service (ex : numérisation des plans, frais de contrôle des opérateurs privés...) • Détermination des niveaux d'investissement pertinents, notamment en termes de renouvellement des réseaux (rappel : objectif ONEMA de 2 % du linéaire par an)... 	PRIX RÉÉVALUÉS > ÉTALON <ul style="list-style-type: none"> • Constitution du futur service communautaire et fixation des principales hypothèses d'évolution du service communautaire, tenant compte des économies d'échelle liée à la gestion communautaire (ex : élaboration d'un seul budget, recours aux services supports...) • Cadrage du programme pluriannuel d'investissements communautaire, avec le cas échéant de projets mutualisés (schéma directeur, interconnexions...) 	MISE EN ŒUVRE DU PRIX ÉTALON <ul style="list-style-type: none"> • Durée de l'harmonisation tarifaire • Modalités de l'harmonisation tarifaire : linéaire / par grappes • Eventuels rattrapages dans les premières années, selon la situation antérieure du service et les investissements prioritaires à mener sur le service...

Source : Guide méthodologique du transfert de compétence eau potable, Conseil départemental du Val d'Oise



Les possibilités de différenciation tarifaire

Le principe d'égalité de traitement n'est pas absolu dès lors qu'il ne suppose de traiter de la même manière que les usagers placés dans une situation identique. Ainsi, la jurisprudence admet un traitement tarifaire différencié **dès lors qu'une de ces conditions est remplie**¹⁸ :

- La loi le prévoit expressément ;
- Il existe entre les usagers une différence de situation objective, appréciable et en rapport avec l'objet du service ;
- La différenciation tarifaire répond à une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service.

Par exemple, le Conseil d'Etat a admis des différenciations tarifaires en se fondant sur les caractéristiques objectives du réseau de distribution d'eau¹⁹ : la collectivité peut ainsi prendre en considération « *les caractéristiques particulières du branchement, notamment celles ayant une incidence sur l'importance des besoins en eau* » ou « *tenir compte des charges fixes du service, eu égard notamment à ses conditions d'exploitation et à l'importance des investissements à amortir et des extensions à réaliser pour garantir qu'en toute circonstance les usagers puissent disposer du volume et de la pression d'eau nécessaires* ».

Sur le fondement de cette jurisprudence, l'intercommunalité pourra ainsi mettre en place un tarif plus élevé sur une partie de son territoire en raison du coût d'extension du réseau d'eau potable. De même, les spécificités découlant des contraintes estivales du service d'assainissement, tenant au dimensionnement spécifique de la station d'épuration pour faire face à l'afflux touristique et aux analyses et normes imposées spécialement pendant cette période peuvent caractériser une différence de situation²⁰.

Des difficultés peuvent survenir lorsque des modes de gestion différents existent sur le territoire intercommunal en raison de l'existence ou non d'une part délégataire. Dans ce cas, l'EPCI-FP aura deux possibilités :

- Fixer une part communautaire commune à tous les usagers : le tarif global sera différent selon le mode de gestion ;
- Fixer un même tarif global : la part communautaire variera en fonction du mode de gestion.

De même, lorsque des gestionnaires différents existent sur le même territoire intercommunal (syndicats chevauchants), des tarifs différents peuvent être appliqués selon le syndicat compétent. Le respect du principe d'égalité de traitement impose de justifier l'application de tarifs distincts par une différence de situation objective : réseaux d'eau potable ou d'assainissement distincts sur les différentes parties du territoire, contraintes techniques particulières, etc.²¹.

Dans tous les cas, lorsque l'intercommunalité souhaite appliquer des tarifs différents sur certaines parties du territoire, elle devra être vigilante et fortement le justifier afin de limiter les risques contentieux. En effet, le juge examinera au cas par cas les raisons invoquées.

¹⁸ CE, sect., 10 mai 1974, n°88032, *Denoyez et Chorques*, précité

¹⁹ CE, 31 juillet 2009, n° 303876, *Société Les sables d'or*

²⁰ CAA Lyon, 29 juin 2017, n° 16LY03957

²¹ Assemblée nationale, Question écrite de Marie-Jo Zimmermann, n°100102 et n°102206, 2017



Fiche 6 - Les conséquences des transferts sur les ressources humaines

Mots-clés :

Sommaire :

1. L'obligation de transfert des personnels
2. L'organisation du futur service

L'obligation de transfert des personnels

Les agents territoriaux

Comme pour tout transfert de compétences, l'intercommunalisation de la distribution d'eau potable et de l'assainissement entraîne le transfert des agents affectés²². La création du service intercommunal ne doit pas être négligée et un travail de dialogue pour la conduite au changement doit être engagé.

Pour les **personnels exerçant en totalité leurs fonctions dans le service d'eau et d'assainissement**, ils sont transférés de plein droit à l'EPCI. Ceux exerçant **pour partie seulement** peuvent également se voir proposer un transfert. En cas de refus, ils sont mis à disposition de l'EPCI de plein droit pour la partie de leurs fonctions relevant des compétences transférées.

Les contrats de droit privé

L'intercommunalité peut souvent être amenée à se voir transférer une régie. Les services publics d'eau et d'assainissement étant industriels et commerciaux (SPIC), les personnels seront soumis au droit privé à l'exception du directeur et de l'agent comptable. Les salariés resteront de droit privé et les contrats sont reconduits en l'état.

L'organisation du futur service

Appuyée sur le diagnostic des moyens humains et les objectifs de performance à atteindre par le futur service intercommunal, une réflexion sur les besoins en personnel devra être menée préalablement au transfert effectif des compétences afin de déterminer :

- Le nombre d'EPT nécessaires pour l'atteinte des objectifs de service retenus, en prévoyant les futurs recrutements ;
- La création ou mutualisation des fonctions support (commande publique, contrôle de gestion, etc.) avec des personnels pouvant n'être que partiellement affectés au service ;
- La future organisation fonctionnelle, avec si possible une gestion intégrée du cycle de l'eau avec des synergies sur le grand cycle.

La question de l'organisation spatiale et de la répartition des moyens sur le territoire devra aussi être traitée, pour permettre un service efficace tout en conservant une proximité avec les usagers sur les EPCI aux périmètres importants.

Enfin, la remise à plat des accords peut être intégrée à la construction partagée d'un projet de service pour faciliter l'accompagnement au changement

²² Article L. 5211-4-1 CGCT

Le sort des personnels en cas de changement de mode de gestion

- D'une gestion directe à une gestion externalisée

Pour les agents non-titulaires (contractuels de droit public), le nouvel employeur doit leur proposer un nouveau contrat de droit privé qui reprend les clauses substantielles du premier (missions, temps de travail, rémunération...)¹.

Ce dispositif n'est cependant pas applicable **pour les fonctionnaires titulaires** :

- Ils ont d'abord le droit de refuser de changer d'employeur : dans ce cas, la collectivité doit leur proposer un nouveau poste qui correspond à leur grade ou les reclasser. En cas d'impossibilité, le fonctionnaire peut au terme d'une procédure longue et formelle être licencié au motif de la suppression de son poste ;
- S'ils acceptent et souhaitent conserver leur statut, il sera nécessaire de changer leur position (le détachement est généralement choisi) ;
- Enfin, ils peuvent tout simplement accepter de changer de statut.

Même si c'est par erreur que les fonctionnaires territoriaux avaient acquis ce statut, ils ont le droit de le conserver (voir un avis du Conseil d'État du 3 juin 1986 et une réponse ministérielle du 11 septembre 2003 : "*l'affectation, à tort ou à raison, dans ces services de fonctionnaires territoriaux n'a pas pour conséquence de les soustraire à leur statut*").

- La reprise en régie

Conformément aux articles L. 1224-1 et suivants du Code du travail, un EPCI reprenant un SPIC en gestion directe doit reprendre purement et simplement les contrats de travail des salariés transférés, sans besoin de conclure un nouveau contrat.

Fiche 7 – Les spécificités du transfert de la gestion des eaux pluviales urbaines

Mots-clés :

Sommaire :

1. Délimiter la compétence de gestion des eaux pluviales urbaines
2. Identifier le patrimoine affecté à la gestion des eaux pluviales urbaines

Délimiter la compétence de gestion des eaux pluviales urbaines

Le transfert de la compétence de gestion des eaux pluviales urbaines suppose d'abord de définir son périmètre et le patrimoine affecté donc à transférer. Ce diagnostic permettra de préparer l'évaluation des charges transférées par la CLECT.

La définition légale de la compétence

L'article L. 2226-1 du CGCT dispose que « *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* ».

L'article R. 2226-1 du CGCT précise les missions associées à cette compétence :

- Définir les éléments constitutifs du système de gestion des eaux pluviales urbaines en distinguant les parties formant un réseau unitaire avec le système de collecte des eaux usées et les parties constituées en réseau séparatif. Ces éléments comprennent les installations et ouvrages, y compris les espaces de rétention des eaux, destinés à la collecte, au transport, au stockage et au traitement des eaux pluviales ;
- Assurer la création, l'exploitation, l'entretien, le renouvellement et l'extension de ces installations et ouvrages ainsi que le contrôle des dispositifs évitant ou limitant le déversement des eaux pluviales dans ces ouvrages publics.

La délimitation en pratique de la compétence

L'expression « aires urbaines » n'est pas définie aujourd'hui par le CGCT. Les anciennes dispositions relatives à la « taxe pluviale » précisait qu'il s'agissait des aires situées « *dans une zone urbaine ou dans une zone à urbaniser ouverte à l'urbanisation du fait de leur classement par un plan local d'urbanisme ou par un document d'urbanisme en tenant lieu, ou dans une zone constructible délimitée par une carte communale* »²³. Pour les communes couvertes par le Règlement National d'Urbanisme (RNU), la délimitation des zones urbaines relèvera de l'appréciation locale selon notamment la densité des habitations.

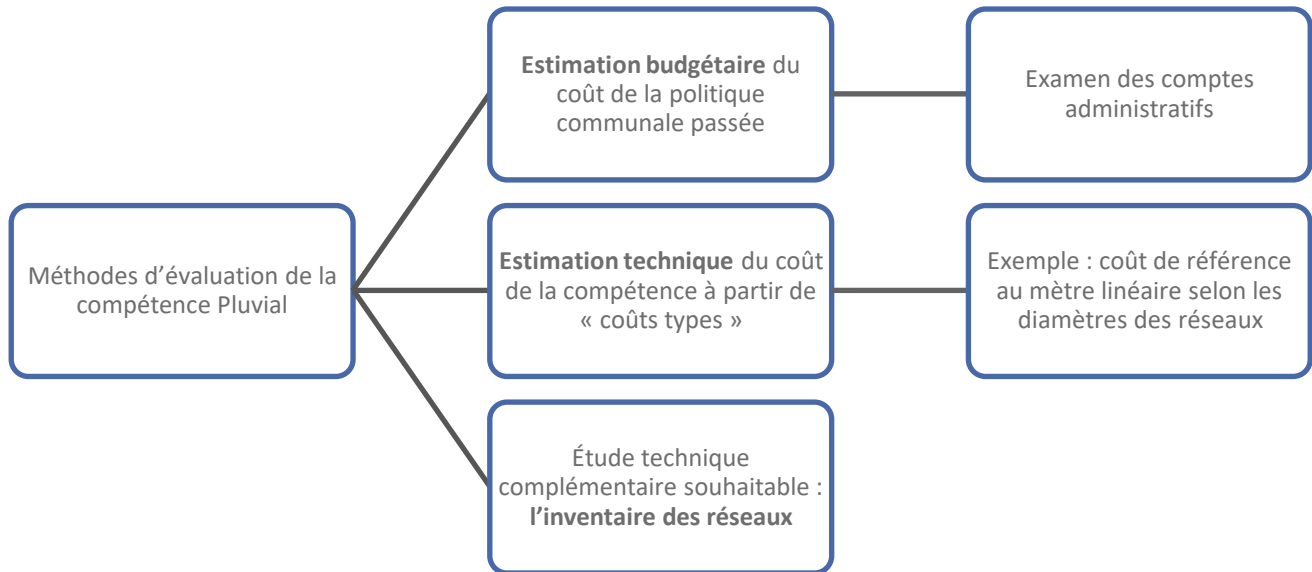
La principale difficulté de la délimitation de la compétence de gestion des eaux pluviales urbaines consiste à identifier le **patrimoine affecté** à sa gestion, d'autant qu'il s'agit le plus souvent d'un patrimoine multifonctionnel (canalisations, noues, fossés, bassins, revêtements poreux, etc.). Il s'agira alors de déterminer où commence et où s'arrête le service ainsi que ses frontières avec le service voirie ou assainissement.

²³ Voir le [rapport du gouvernement sur la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement](#), avril 2018

Préparer la Commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT)

La mission de la CLECT est de procéder à l'évaluation du montant de la totalité de la charge financière transférée à l'EPCI et correspondant aux compétences transférées afin d'assurer l'équité financière du transfert entre communes et communauté.

Plusieurs modes d'évaluation peuvent être retenus²⁴ :



AMORCE lance en 2019 un groupe de travail dédié à la comptabilité de la compétence de gestion des eaux pluviales urbaines, avec une note à paraître à la fin de l'année.

²⁴ Article 1609 nonies Code général des impôts (CGI)

Pour aller plus loin



[Guide méthodologique du transfert de compétence eau potable, Conseil départemental du Val d'Oise, 2017](#)



[Les transferts de compétences entre collectivités, CNFPT, 2019](#)



[Document méthodologique pour le transfert des compétences « Eau » et « Assainissement », ASCOMADE, février 2018](#)



AMORCE

18, rue Gabriel Péri – CS 20102 – 69623 Villeurbanne Cedex

Tel : 04.72.74.09.77 – Fax : 04.72.74.03.32 – Mail : amorcer@amorcer.asso.fr

www.amorcer.asso.fr -  [@AMORCE](https://twitter.com/AMORCE)

