



**RÉFORME TERRITORIALE ET GESTION DE L'EAU
COLLOQUE ORGANISÉ PAR LA COMMUNAUTÉ DE L'EAU POTABLE
DE LA RÉGION URBAINE DE GRENOBLE
10 FÉVRIER 2011**

*Réforme des collectivités territoriales et incidences sur les services
publics d'eau potable*

*Anne SCACCHI, juriste du département
« eau et assainissement » de la FNCCR*



SERVICES PUBLICS LOCAUX
DE L'ÉNERGIE, DE L'EAU
ET DE L'ENVIRONNEMENT



Réforme des collectivités territoriales et incidences sur les services publics d'eau potable

- “ Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales
Circulaire d'application du ministère de l'Intérieur du 27 décembre 2010
- “ Lors des discussions parlementaires: relatif consensus sur les dispositions relatives à l'intercommunalité et les objectifs poursuivis:
 - création de structures de grande taille « adaptés aux défis de notre temps »: métropole, pôle métropolitain
 - achèvement et simplification de la carte intercommunale,
 - renforcement de l'intercommunalité à fiscalité propre
 - rationalisation / réduction du nombre de syndicats intercommunaux et mixtes (15 000 à 5 000)
 - développement et sécurisation juridique des dispositifs de mutualisation de moyens entre collectivités

Réforme des collectivités territoriales et incidences sur les services publics d'eau potable

Conséquences attendues de la réforme sur les services publics d'eau potable:

- “ Services structurés à l'échelle de petits syndicats de quelques milliers d'habitants, voire à l'échelon communal (=> périmètres trop restreints pour faire face aux nécessaires investissements liés au renouvellement des ouvrages et respect des contraintes réglementaires de plus en plus sévères)
- “ Les incidences de la réforme sur l'organisation territoriale des services d'eau seront certainement nombreuses: rationalisation des périmètres (fusion, suppression...), constitution de structures de grande échelle, transfert de la compétence « eau potable » prioritairement aux EPCI à fiscalité propre, dessaisissement en cas de prise de compétence par des EPCI à fiscalité propre etc....

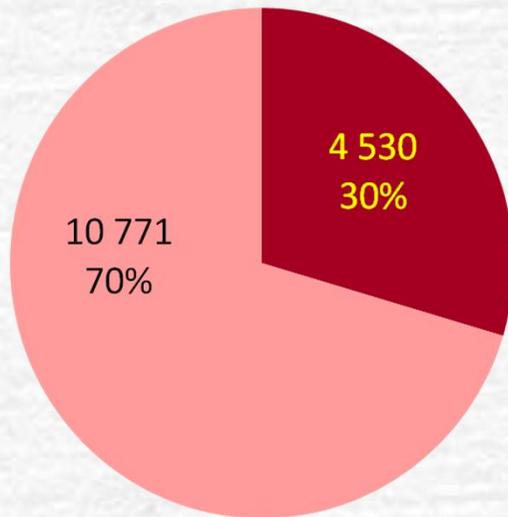
Réforme des collectivités territoriales et incidences sur les services publics d'eau potable

Quelques chiffres :

- dans le domaine de l'eau: 28% des communes sont isolées; 91% des EPCI qui assurent – en tout ou partie – la compétence sont des syndicats (SIVU, SIVOM, syndicats mixtes)
- 15 000 syndicats dont 5000 compétents dans les domaines de l'eau, assainissement

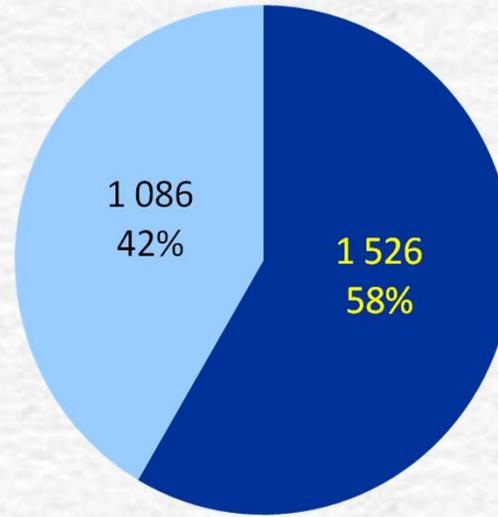
Part des groupements compétents Eau, AC ou ANC*

Part Syndicats compétents au moins Eau, AC ou ANC



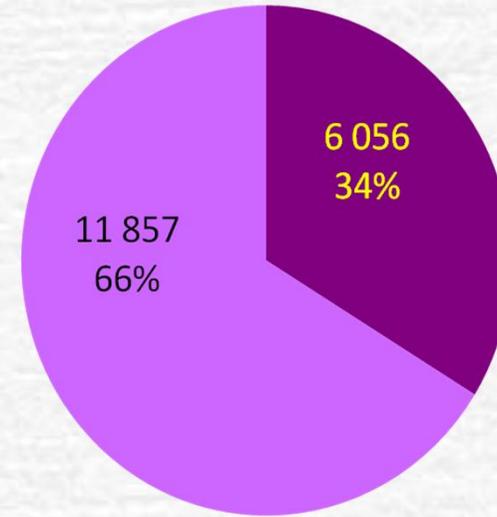
■ Compétents ■ non compétents

Part EPCI FP compétents au moins Eau, AC ou ANC



■ Compétents ■ non compétents

Part des group^{ts} compétents au moins Eau, AC ou ANC



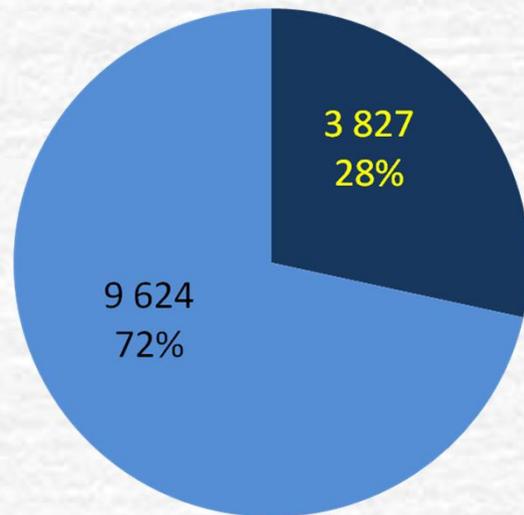
■ Compétents ■ non compétents

→ Les groupements compétents pour au moins l'eau ou l'assainissement collectif ou non collectif représentent une part significative dans l'ensemble des groupements : 1/3 des Syndicats de communes et mixtes, 2/3 des EPCI à fiscalité propre

* Données ONEMA / BANATIC

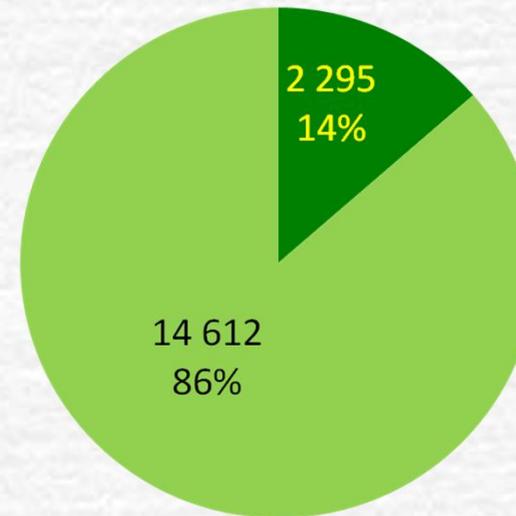
Typologie des autorités organisatrices en eau et assainissement collectif

Autorités organisatrices Eau



■ Groupements ■ communes "isolées"

Autorités organisatrices AC



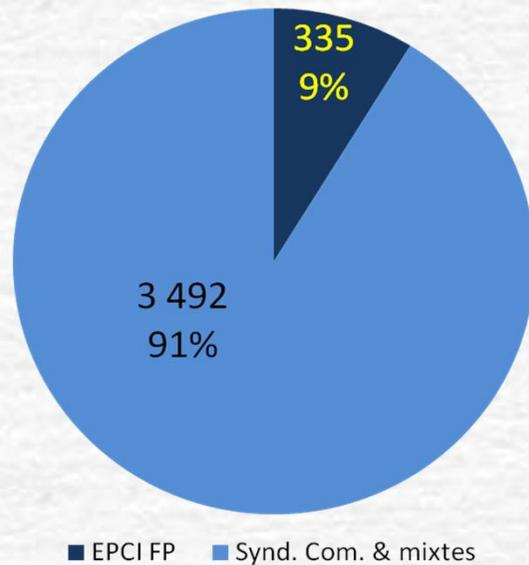
■ Groupements ■ communes "isolées"

- En nombre d'autorités organisatrices, l'intercommunalité est minoritaire (mais largement majoritaire en population : +/-75%)
Remarque : doubles comptes possibles (transferts partiels de compétence)

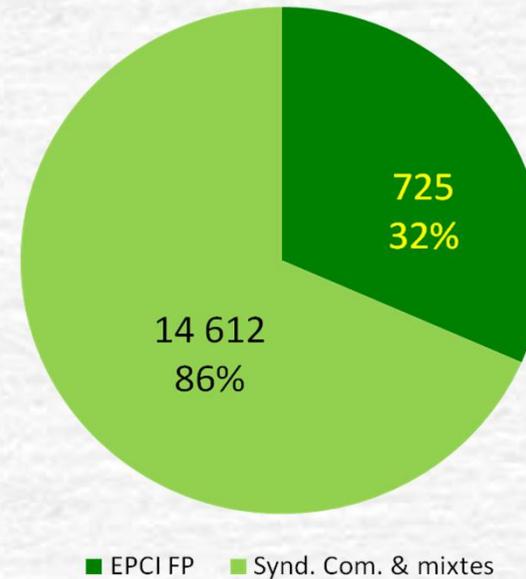
* Données ONEMA / BANATIC

Typologie des groupements compétents en Eau et Assainissement collectif *

Groupem^{ts} compétents Eau



Groupem^{ts} compétents AC



→ L'intercommunalité à fiscalité propre est très minoritaire pour l'eau (en nombre de collectivités), mais significative pour l'assainissement collectif

* Données ONEMA / BANATIC

Réforme des collectivités territoriales et incidences sur les services publics d'eau potable

Plusieurs volets de la réforme de l'intercommunalité

- **Création de nouveaux cadres institutionnels (métropole, pôle métropolitain) et conséquences sur les périmètres existants des collectivités en charge de l'eau**
- La mise en œuvre de la réorganisation des structures intercommunales (1^{er} janvier 2011 au 1^{er} juin 2013)
- Modification des règles et procédures du droit de l'intercommunalité
- Élection des délégués communautaires au suffrage universel direct
- Renforcement des dispositifs de mutualisation de gestion entre collectivités

Création de nouveaux cadres institutionnels et conséquences sur les périmètres existants

Métropole

- EPCI regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave et formant à sa date de création un ensemble de plus de 500 000 habitants
- Régime juridique d'organisation et de fonctionnement calqué sur celui des communautés urbaines
- Structure très intégrée avec des transferts de compétences :
 - de plein droit : eau, assainissement, services incendies et de secours + attributions étendues en matière d'urbanisme
 - par convention avec le département, région, Etat

Création de nouveaux cadres institutionnels et conséquences sur les périmètres existants

- Conséquences de la création d'une métropole sur les structures existantes:
 - Substitution de plein droit aux EPCI à fiscalité propre inclus dans le périmètre de la métropole
 - Retrait de plein droit des communes appartenant à un EPCI à fiscalité propre inclus dans le périmètre de la métropole => entraîne la réduction du périmètre de l'EPCI
 - Substitution de plein droit aux syndicats de communes et mixtes ayant un périmètre identique ou inclus dans le périmètre de la métropole
 - Retrait des communes appartenant à un syndicat dont le périmètre inclut celui de la métropole (pour les compétences obligatoires telles que l'eau) ou en cas de chevauchement de périmètres

Création de nouveaux cadres institutionnels et conséquences sur les périmètres existants

Pôle métropolitain

- Etablissement public constitué par accord entre EPCI à fiscalité propre – dont au moins un EPCI de plus de 150 000 habitants – formant un ensemble de plus de 300 000 habitants
- Régime juridique des syndicats mixtes fermés
- Intervention dans des domaines limitativement énumérés par la loi (développement économique, de la recherche, de la culture, des transports, promotion de l'aménagement de l'espace par la coordination des SCOT, etc...)

=> les services d'eau ne sont pas concernés

Réforme des collectivités territoriales et incidences sur les services publics d'eau potable

Plusieurs volets de la réforme de l'intercommunalité

- Création de nouveaux cadres institutionnels (métropole, pôle métropolitain) et conséquences sur les périmètres existants des collectivités en charge de l'eau
- **La mise en œuvre de la réorganisation des structures intercommunales (1^{er} janvier 2011 au 1^{er} juin 2013)**
- Modification des procédures et règles du droit de l'intercommunalité
- Élection des délégués communautaires au suffrage universel direct
- Renforcement des dispositifs de mutualisation de gestion entre collectivités

La mise en œuvre de la réorganisation des structures intercommunales

- “ Objectifs fixés par la loi : avant le 1^{er} juin 2013:
 - Achever la carte intercommunale par le rattachement des dernières communes isolées à un EPCI à fiscalité propre,
 - Rationaliser les périmètres des EPCI à fiscalité propre
 - Simplifier l'organisation intercommunale par la réduction du nombre de syndicats intercommunaux et mixtes

- “ Définition d'un calendrier:
 - Avant le 31 décembre 2011, élaboration d'un schéma départemental de coopération intercommunale constituant le cadre de référence pour l'examen de tout projet de création ou de modification d'EPCI
 - Durant l'année 2012 et jusqu'au 1^{er} juin 2013: phase de mise en œuvre du SDCI qui s'accompagne d'un renforcement des pouvoirs du préfet

La mise en œuvre de la réorganisation des structures intercommunales

Avant le 31 décembre 2011: élaboration d'un schéma départemental de coopération intercommunale

- **Objectifs du schéma**

- parvenir à une couverture totale du territoire par des EPCI à fiscalité propre (= suppression des enclaves et discontinuités territoriales),
- rationaliser les périmètres des EPCI à fiscalité propre (création, transformation, fusion) et des syndicats intercommunaux et mixtes existants (suppression, transformation, fusion),
- en répondant notamment aux grandes orientations suivantes:
 - constitution d'EPCI à fiscalité propre atteignant une taille critique d'au moins 5000 habitants,
 - réduction du nombre de syndicats de communes et syndicats mixtes faisant double emploi,
 - transfert des compétences des syndicats de communes et mixtes à un EPCI à fiscalité propre

La mise en œuvre de la réorganisation des structures intercommunales

- **Phase préparatoire à l'élaboration du schéma**

La circulaire du 27 décembre demande aux préfets de conduire en amont un large travail de réflexion et de concertation avec les élus locaux afin de connaître leurs projets

- **Procédure d'élaboration du SDCI**

- projet établi par le préfet
- soumis pour avis aux collectivités concernées par les propositions de modification de la situation existante en matière d'intercommunalité (ont 3 mois pour se prononcer),
- puis soumis pour avis à la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) qui dispose d'un délai de 4 mois pour se prononcer et qui peut proposer des modifications à la majorité des 2/3 de ses membres,

- **Révision du schéma tous les 6 ans**

La mise en œuvre de la réorganisation des structures intercommunales

Du 1^{er} janvier (/ dès la publication du schéma) au 31 décembre 2012: mise en œuvre du schéma

- **Sur la base du schéma, le préfet dispose seul du pouvoir d'initiative pour proposer:**
 - *pour les EPCI à fiscalité propre*: tout projet de création, de modification ou de fusion des périmètres
 - *pour les syndicats de communes ou mixtes fermés*: tout projet de dissolution, modification ou fusion des périmètres
 - Il peut également définir tout projet de périmètre ne figurant pas dans le schéma, après avis de la CDCI (3mois)
- ⇒ *Conséquences sur les périmètres existants*

- **Consultation des conseils municipaux / organes délibérants concernés (3 mois)=>**
 - en cas d'accord de la majorité requise (simplifiée) => aboutissement du projet
 - en cas de désaccord : **possibilité pour le préfet de mettre en œuvre des pouvoirs spéciaux** lui permettant de procéder à la réalisation du projet, après avis de la CDCI (1 mois) sous réserve:
 - * de motiver sa décision de ne pas tenir compte de l'avis des élus
 - * d'intégrer dans son arrêté les modifications apportées par la commission

La mise en œuvre de la réorganisation des structures intercommunales

- ⇒ Application des pouvoirs spéciaux du préfet **jusqu'au 1^{er} juin 2013**
- ⇒ Application de plein droit de ces disposition (excepté pour la création d'un EPCI) tous les 6 ans, durant l'année qui suit la révision du schéma départemental.
- ⇒ Importance des pouvoirs du Préfet + **rôle renforcé de la Commission départementale de coopération intercommunale** dont la composition et les missions ont été sensiblement modifiées

La mise en œuvre de la réorganisation des structures intercommunales

Commission départementale de coopération intercommunale

- Modification de sa composition:
 - maires, adjoints au maire ou conseillers municipaux: 40% (au lieu de 60%)
 - représentants d'EPCI à fiscalité propre: 40% (au lieu de 20%)
 - représentants des syndicats de communes et mixtes: 5% (au lieu de 0%)
 - représentants du conseil général élus par celui-ci à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne: 10% (au lieu de 15%)
 - représentants du conseil régional dans la circonscription départementale: 5% (inchangé)

- Une nouvelle élection des membres de la CDCI doit être organisée avant le 16 mars 2011
 - Décret n° 2011-122 du 28 janvier 2011 relatif à la composition et au fonctionnement de la commission départementale de la coopération intercommunale

La mise en œuvre de la réorganisation des structures intercommunales

➤ Modifications des pouvoirs de la CDCI

- Elle est étroitement associée à l'élaboration du schéma (pouvoir d'amendement du projet du préfet à la majorité des 2/3 de ses membres),
- Dans le cadre de la mise en œuvre du schéma, elle est consultée pour tout projet du préfet qui diffère des propositions du schéma + lorsque le préfet poursuit son projet alors qu'il n'a pas recueilli la majorité requise des conseils municipaux (pouvoir d'amendement du projet),
- Elle dispose de compétences élargies : consultation obligatoire sur tout projet d'initiative de création d'un EPCI à l'initiative du préfet (dans le cadre du dispositif précité) et tout projet de création d'un syndicat mixte (selon les modalités de droit commun)

Réforme des collectivités territoriales et incidences sur les services publics d'eau potable

Plusieurs volets de la réforme de l'intercommunalité

- Création de nouveaux cadres institutionnels (métropole, pôle métropolitain) et conséquences sur les périmètres existants des collectivités en charge de l'eau
- La mise en œuvre de la réorganisation des structures intercommunales (1^{er} janvier 2011 au 1^{er} juin 2013)
- **Modification des procédures et règles du droit de l'intercommunalité**
- Élection des délégués communautaires au suffrage universel direct
- Renforcement des dispositifs de mutualisation de gestion entre collectivités

Modification des procédures et règles du droit de l'intercommunalité

- ” Indépendamment de la période particulière de mise en œuvre du schéma, la loi modifie les procédures et règles du droit de l'intercommunalité :
- visant à développer l'intercommunalité à fiscalité propre
 - visant à rationaliser les périmètres et réduire le nombre de syndicats intercommunaux et mixtes

Modification des procédures et règles du droit de l'intercommunalité

Développement de l'intercommunalité à fiscalité propre:

- Simplification de la procédure de création des EPCI simplifiée (avis des communes sur le périmètre + statuts)
- Modification des règles de majorité requise pour la création ou la transformation des EPCI
- Création de communauté d'agglomération: abaissement du seuil de 50 000 habitants à 30 000 habitants dans les cas où la CA comprend le chef lieu de département + population appréciée en fonction de la population déterminée pour le calcul de la DGF
- Création de communauté urbaine: abaissement du seuil de 500 000 habitants à 450 000 habitants

Modification des procédures et règles du droit de l'intercommunalité

- Modification de la procédure de fusion d'EPCI dont au moins un est à fiscalité propre: pouvoir d'initiative de la CDCI + de modification du projet

- À partir du 1^{er} juin 2013 : pouvoirs renforcés du préfet en vue de l'achèvement de la carte intercommunale:
 - mise en œuvre en cas d'enclave ou de discontinuité territoriale créée par une commune
 - le préfet rattache cette commune à un EPCI à fiscalité propre après accord de l'organe délibérant concerné et avis de la CDCI
 - à défaut d'accord de l'EPCI, le préfet met en œuvre le rattachement sauf si la CDCI à la majorité des 2/3 s'est prononcé en faveur d'une solution alternative de rattachement à un autre EPCI à fiscalité propre limitrophe

Modification des procédures et règles du droit de l'intercommunalité

- Modification des modalités de transfert des pouvoirs de police spéciale du maire au président de l'EPCI à fiscalité propre compétent
- Transfert de plein droit des pouvoirs de police du maire en matière d'assainissement au président de l'EPCI à fiscalité propre compétent dans ce domaine, sauf opposition expresse des maires à ce transfert notifiée au président de l'EPCI dans les 6 mois suivants l'élection de ce dernier (fin du transfert pour le/ les communes concernées)
- + Possibilité pour le président (dans les 6 mois de son élection) de refuser le transfert de plein droit des pouvoirs de police spéciale lorsqu'un ou plusieurs maires se sont opposés au transfert
- Les transferts interviennent dans les 12 mois suivants la promulgation de la loi (sauf en cas d'opposition du maire)

Modification des procédures et règles du droit de l'intercommunalité

” Rationalisation du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes

- Renforcement des pouvoirs du préfet pour faciliter leur dissolution, la modification ou la fusion de leur périmètre

- Création d'une procédure de fusion de syndicats de communes et de syndicats mixtes:
 - initiative: un ou plusieurs organes délibérants des collectivités membres du ou des syndicats ou de l'organe délibérant du ou des syndicats dont la fusion est envisagée / préfet/ CDCI
 - arrêtée par le Préfet, après accord des organes délibérants des membres des syndicats sur l'arrêté dressant la liste des syndicats intéressés à la fusion et sur les statuts du nouveau syndicat

Modification des procédures et règles du droit de l'intercommunalité

- Faciliter les conditions et modalités de dissolution des syndicats
 - Dissolution de plein droit d'un syndicat intercommunal ou mixte fermé lorsqu'il ne compte plus qu'un seul membre ou qu'il a transféré l'intégralité de ses compétences à un syndicat mixte ouvert ou fermé
 - Dissolution de plein droit d'un syndicat mixte ouvert qui adhère à un autre syndicat mixte ouvert en lui transférant la totalité des compétences qu'il exerce

- Clarification du principe de substitution des communautés de communes

- Possibilité d'une élection à deux niveaux des membres des organes délibérants des syndicats intercommunaux ou mixtes fermés (= confirmation législative d'une solution admise par la jurisprudence)

Réforme des collectivités territoriales et incidences sur les services publics d'eau potable

Plusieurs volets de la réforme de l'intercommunalité

- Création de nouveaux cadres institutionnels (métropole, pôle métropolitain) et conséquences sur les périmètres existants des collectivités en charge de l'eau
- La mise en œuvre de la réorganisation des structures intercommunales (1^{er} janvier 2011 au 1^{er} juin 2013)
- Modification des procédures et règles du droit de l'intercommunalité
- **Élection des délégués communautaires au suffrage universel direct**
- Renforcement des dispositifs de mutualisation de gestion entre collectivités

Élection des délégués communautaires au suffrage universel direct

- Cette nouvelle procédure s'applique aux communes dont le conseil municipal est élu au scrutin de liste => les délégués sont élus « dans le cadre de l'élection municipale »
- ⇒ Explicitée dans le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale
- Pour les autres communes: les délégués sont élus par les conseils municipaux dans les conditions prévues à l'article L.2122-7 du CGCT
- Le nombre total des délégués est déterminé en fonction de la population: 16 (moins de 3 500 habitants) à 130 (plus de 1 million d'habitant)

Réforme des collectivités territoriales et incidences sur les services publics d'eau potable

Plusieurs volets de la réforme de l'intercommunalité

- Création de nouveaux cadres institutionnels (métropole, pôle métropolitain) et conséquences sur les périmètres existants des collectivités en charge de l'eau
- La mise en œuvre de la réorganisation des structures intercommunales (1^{er} janvier 2011 au 1^{er} juin 2013)
- Modification des procédures et règles du droit de l'intercommunalité
- Élection des délégués communautaires au suffrage universel direct
- **Renforcement des dispositifs de mutualisation de gestion entre collectivités**

Renforcement des dispositifs de mutualisation de gestion entre collectivités

➤ Convention de mise à disposition de services d'une commune à un EPCI

principe : le transfert de compétence emporte transfert du service ou de la partie de service chargée de sa mise en œuvre => deux évolutions de l'article L.5211-4-1 du CGCT:

* transfert de compétence : pour les agents (fonctionnaires ou contractuel) exerçant pour partie seulement dans le service transféré : *proposition de transfert et en cas de refus : mise à disposition de plein droit du président de l'EPCI, par convention (fixant les conditions de remboursement des frais de fonctionnement du service)*

* *transfert partiel de compétence: par dérogation au principe de transfert de service, la commune peut conserver tout ou partie du service, auquel cas les agents sont de plein droit mis à disposition par convention*

Renforcement des dispositifs de mutualisation de gestion entre collectivités

- **Création de services communs entre un EPCI à fiscalité propre et une / des communes membres, en dehors de tout transfert de compétence (= nouveau régime de gestion unifiée du personnel)**
 - les effets de ces mises en commun sont réglés par convention, après avis du CTP
 - Services communs gérés par l'EPCI (nomination), composés d'agents de la communauté et d'agents des communes mis à disposition de plein droit
 - Selon les missions confiées au service, les agents sont placés sous l'autorité fonctionnelle du maire ou du président de la communauté
- ⇒ établissement par le président de l'EPCI d'un rapport relatif à la mutualisation des services entre l'EPCI et ses communes membres + schéma
- **Mise en commun de moyens entre un EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres, en dehors de tout transfert de compétence**

une communauté peut se doter de biens qu'elle partage avec ses communes membres dans le cadre d'un règlement de mise à disposition

Renforcement des dispositifs de mutualisation de gestion entre collectivités

- **Passation de convention de prestation de service entre collectivités : conditions de l'exemption des règles de mise en concurrence**
 - prestations entre départements, régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes + prestations entre EPCI
 - exemption des règles de mise en concurrence lorsque la prestation:
 - * porte sur des SNEIG au sens du droit de l'UE,
 - * porte sur d'autres missions d'intérêt public et ont pour objet, soit d'assurer l'exercice en commun d'une compétence reconnue par la loi ou transférée aux collectivités signataires, soit d'assurer la mise en commun de services fonctionnels

- **Convention visant à l'exercice en commun d'une compétence (pas de mise en concurrence)**
 - conventions entre départements, régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes + entre EPCI
 - les conventions prévoient les modalités de mutualisation de leurs services et équipements, soit par mise à la disposition, soit par regroupement au sein d'un service unifié relevant d'un seul des cocontractants

Renforcement des dispositifs de mutualisation de gestion entre collectivités

- **Création d'un syndicat mixte ouvert en vue de se doter d'un service unifié permettant d'assurer en commun des services fonctionnels**
 - départements, régions, leurs établissements publics et les syndicats mixtes ouverts auxquels ils appartiennent
 - services fonctionnels = services administratifs ou techniques concourant à l'exercice des compétences des collectivités intéressées sans être directement rattachées à ces compétences

- ⇒ **Fixation des conditions d'application de ces dispositions par décret en Conseil d'Etat**

A retenir

- Importance du pouvoir du préfet

- Priorité explicite en faveur des EPCI à fiscalité propre
 - Attribution de compétence
 - Dispositifs de mutualisation

- Importance de faire prévaloir les logiques « réseaux »/
« bassons versants » en amont de l'élaboration du schéma

Merci de votre attention

Anne SCACCHI
Chargée de mission – FNCCR
a.scacchi@fnccr.asso.fr

