

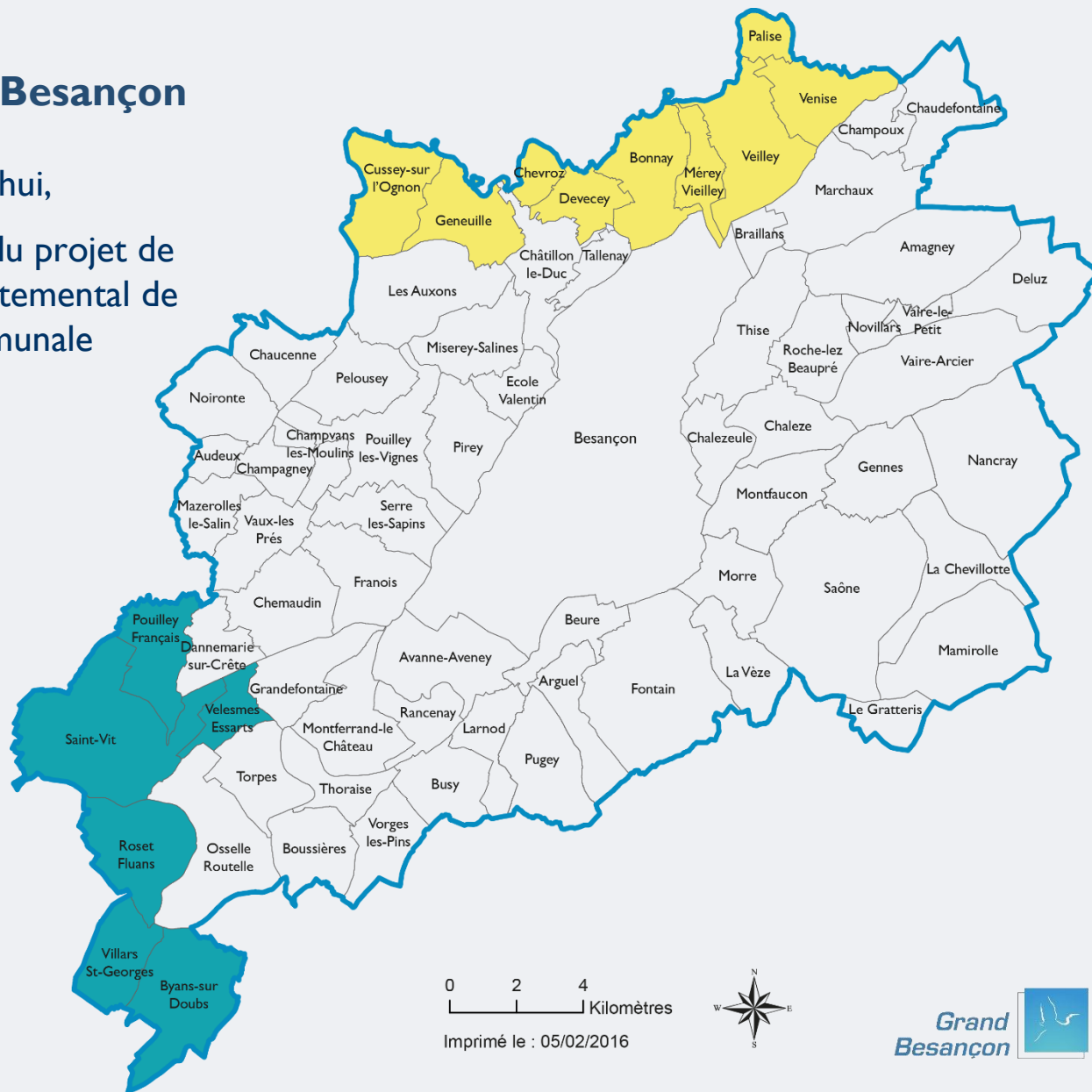
Présentation de la démarche de préparation et d'anticipation du transfert des compétences eau et assainissement

- Territoire du Grand Besançon
- Loi NOTRe et anticipation du transfert
- Date « objectif » du transfert
- Charte des principes guides de la démarche
- Sujets spécifiques à prendre en compte
- Phases et calendrier de la démarche
- Éléments de méthode

Transfert de compétences eau et assainissement

Le Grand Besançon

- 58 communes aujourd'hui,
- 73 en 2017 au regard du projet de nouveau schéma départemental de coopération intercommunale



Transfert de compétences eau et assainissement

La loi NOTRe

La loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République), promulguée le 8 août 2015, impose le transfert des compétences « Eau et Assainissement » aux EPCI au plus tard au 1^{er} janvier 2020.

Le Grand Besançon anticipe le transfert

Un groupe de travail composé d'élus représentant les différentes formes de gestion de l'eau et de l'assainissement sur le périmètre de l'agglomération a été constitué dès janvier 2015. Réuni régulièrement, il étudie, analyse et donne un avis spécifique sur le sujet du transfert de compétences de l'eau et de l'assainissement.

Il s'appuie sur une mission, constituée de deux ingénieurs pour :

- appréhender le périmètre du futur service et rassembler l'ensemble des communes et des interlocuteurs concernés.
- obtenir un diagnostic complet (technique, juridique, organisationnel, financier et tarifaire) de chaque service sur le territoire
- élaborer les scénarios d'exercice des compétences, animer et aider à la décision
- et une fois les décisions prises, rendre le transfert opérationnel.

Transfert de compétences eau et assainissement

 **Date « objectif » du transfert : 1^{er} janvier 2018**

Se fixer comme objectif le 1^{er} janvier 2018 pour le transfert c'est :

- impliquer les élus pendant leur mandat, et ce jusqu'au prochaines élections municipales prévue en 2020, afin d'assurer la continuité de la démarche pendant deux ans et garantir une bonne mise en œuvre du transfert
- permettre aux conseils municipaux de délibérer explicitement au sujet du transfert
- garantir l'exactitude des données recueillies lors de l'état des lieux
- permettre de maintenir le programme des travaux engagés et à venir
- rester dans des délais acceptable face aux appréhensions des agents devant être transférés
- être concomitant avec le transfert de la compétence GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations)

Transfert de compétences eau et assainissement



Une charte des « principes guides de la démarche »

Une Charte, partagée par les communes pose les principes et les valeurs du transfert et marque le lancement de la démarche.

Les élus locaux sont au cœur du dispositif, disposent des moyens de décider des orientations de la politique de l'eau et de l'assainissement sur le territoire en respectant les entités communales.

La Charte précise les enjeux du transfert :

- mutualiser les investissements et réaliser des économies d'échelle, en rendant un service efficient et homogène sur tout le territoire ;
- ne pas grever le potentiel pour les générations à venir et garantir un niveau de patrimoine satisfaisant, préserver les ressources et maîtriser notre impact sur l'environnement ;
- adopter une convergence tarifaire qui distingue bien la part responsabilité de la part solidarité.

Transfert de compétences eau et assainissement



Une charte des « principes guides de la démarche »

La Charte intègre un chapitre particulier pour la question relative aux ressources humaines.

Les meilleures solutions seront recherchées pour assurer la continuité des services (notamment municipaux).

Les situations des agents travaillant pour les services transférés seront ainsi étudiées :

- conjointement avec les communes et syndicats intercommunaux,
- au cas par cas,
- dans le respect des agents.

Transfert de compétences eau et assainissement



Sujets spécifiques à prendre en compte

Niveaux de services

Aspects économiques

Gestion patrimoniale (inventaire et investissements futurs)

Convergence tarifaire

Budgets

Attribution de compensation

Fiscalité

Travail avec les paieries et la DGFIP

Assainissement non collectif

Eaux pluviales

Volet ressources humaines

Articulation entre le Grand Besançon et les syndicats

Conception, élaboration d'un outil de recueil des données

Transfert des bases de données (facturation, SIG...)

Transfert de compétences eau et assainissement



Sujets spécifiques à prendre en compte

Niveaux de services

Le prix du service de l'eau dépend du contexte local (disponibilité et qualité de la ressource, état du réseau, niveau de qualité souhaité par la collectivité...), **du niveau de service proposé aux usagers** et des choix d'investissements de la collectivité.

Exemples de services qui peuvent être proposés :

- relations usagers : suivi de consommation, télé-relève, facture, lettre d'information, site Internet, modalités d'accueil, moyens de paiement (Internet, TIP...), délais de réponse aux usagers...
- délais d'interventions, niveau d'astreinte (urgence, panne, fuite...), branchements et autres travaux
- suivi des conformités, contrôle des installations (existantes, neuves), certification, réponses aux notaires, instruction permis...

Actuellement sur le territoire du Grand Besançon on constate qu'il y a une grande diversité de pratiques et de niveaux de service. **Le groupe de travail des élus proposera un niveau de service pour l'ensemble du territoire ainsi que la tarification des prestations et des services annexes.**

Transfert de compétences eau et assainissement



Sujets spécifiques à prendre en compte

Aspects économiques

Les coûts de fonctionnement des services d'eau et d'assainissement se décomposent par fonctions (gestion techniques, analyses / contrôles, maintenance, gestion clientèle, gestion administrative, intérêts d'emprunt, études / maîtrise des risques, impôts / taxes et redevances AE) ou par nature (ressources humaines, consommables, élimination / valorisation des boues, etc.).

80 à 95 % sont des frais fixes, indépendants des volumes d'eau (distribués / traités).

Ainsi, une baisse de la consommation n'induit que de « faibles » économies de coûts.

La contribution aux investissements représente, hors redevances de l'Agence de l'Eau :

- Environ 1/3 des recettes d'eau potable (presque entièrement dues aux ventes d'eau)
- Environ 40 % des recettes d'assainissement (soit \approx 60 % des seules ventes)

Le prix de l'eau et de l'assainissement est fortement lié au niveau de service souhaité (fonctionnement) et au programme de travaux retenu (investissement) qui sont donc quoi qu'il en soit toujours, in fine, supportés par l'utilisateur.

Les choix concernant ces deux aspects de l'eau et de l'assainissement sont donc importants. Ils seront abordés et discutés dans les scénarios qui seront proposés pour le transfert des compétences.

Transfert de compétences eau et assainissement



Sujets spécifiques à prendre en compte

Gestion patrimoniale

L'évaluation de l'état des réseaux et équipements (eau potable et assainissement) repose sur les données de **trois démarches complémentaires** :

1. Le schéma départemental d'eau potable du Doubs (2015 / 2016)
 - groupement de commande entre le CD du Doubs, la ville de Besançon et les principaux syndicats
 - comporte un état des lieux et des préconisations de sécurisation et de mutualisation
2. Le schéma départemental d'eau potable du Doubs (2015 / 2016)
 - groupement de commande entre la CAGB, le CD du Doubs et la ville de Besançon
 - comporte un état des lieux, des investigations et des préconisations de travaux avec une priorisation
3. L'état des lieux communes par communes (2016)
 - réalisé par la Mission transfert de compétences Eau et Assainissement du Grand Besançon
 - rencontre de toutes les communes et les syndicats avec vérification des données existantes, points sur les actions engagées et les programmes d'investissement

Toutes les conclusions sont utilisées et remises à jour pour la préparation du transfert. Elles permettront de préciser les besoins futurs de renouvellements, de mise en conformité et de travaux neufs afin de **proposer des programmes pluriannuels d'investissement intégrés aux prospectives budgétaires.**

Transfert de compétences eau et assainissement



Sujets spécifiques à prendre en compte

Gestion patrimoniale

Exemple des conclusions de l'étude des réseaux et équipements d'assainissement (2014) :

	Estimatif des travaux par secteur €HT
secteur 1 <i>Zone Nord et du SIAC (8 communes)</i>	5 293 000
secteur 2 <i>Raccordement à Port Douvot (23 communes)</i>	4 789 100
secteur 3 <i>Zone Ouest de Pelousey à Osselle (13 communes)</i>	3 369 200
secteur 4 <i>Zone sud de Vorges à Naisey (16 communes)</i>	5 386 100
secteur 5 <i>Zone Nord Est (6 communes)</i>	3 766 500
Total	22 603 900

	Estimatif des travaux par priorité €HT
Priorité 1	13 640 600
Priorité 2	1 463 000
Priorité 3	5 712 900
Priorité 4	1 287 400
Priorité 5	500 000
Total	22 603 900

Priorité 1 : Protection milieu, protection captage Grenelle, mise en demeure

Priorité 2 : Mise en demeure impact milieu moindre / Limitation déversement DO et STEP sur milieu sensible

Priorité 3 : Amélioration du fonctionnement d'un réseau / Finalisation d'un réseau séparatif complet

Priorité 4 : Travaux long terme réseau

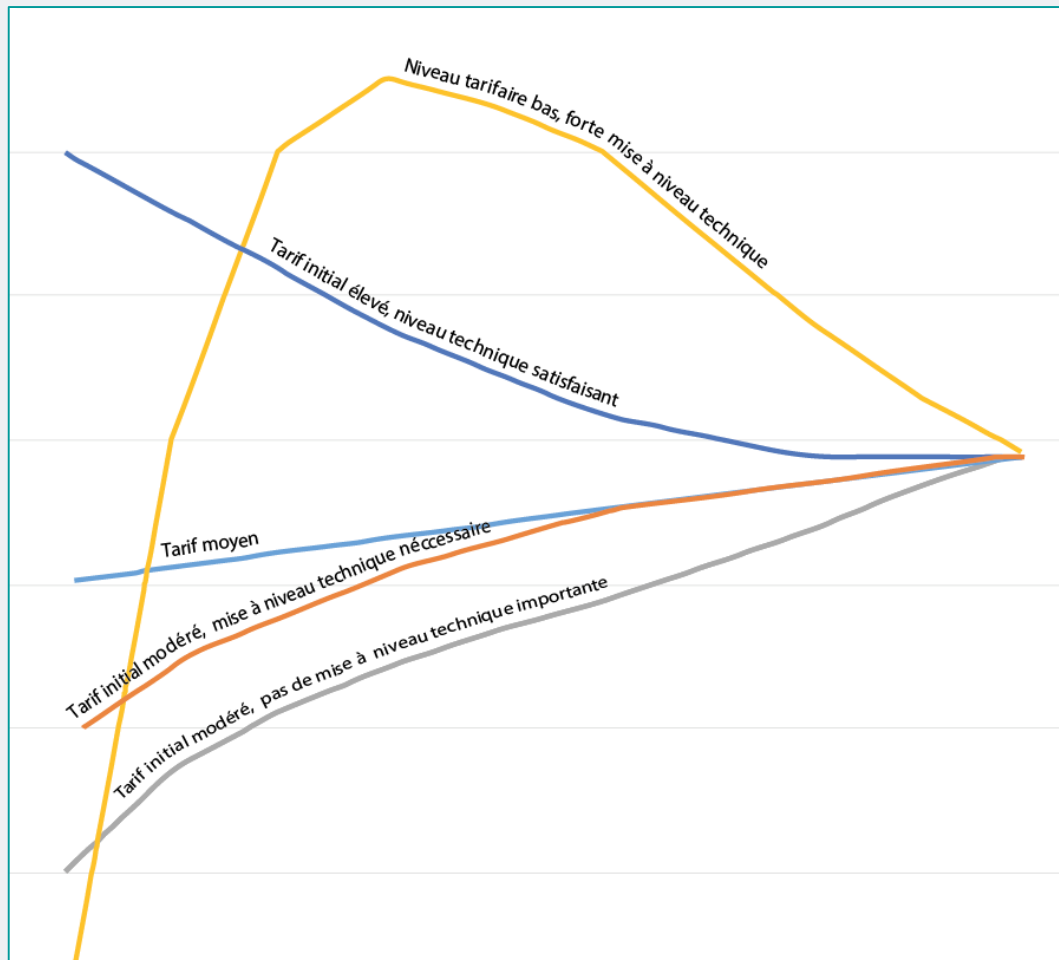
Priorité 5 : Travaux plus ou moins long terme sur STEP

Transfert de compétences eau et assainissement



Sujets spécifiques à prendre en compte

Convergence tarifaire



Aucune disposition officielle n'évoque explicitement la convergence tarifaire.

Plusieurs paramètres entrent en jeu :

- Tarif unique plus « haut » par rapport au tarif moyen existant : la part solidarité ↗
- Durée de convergence plus courte la part solidarité ↗
- Forme des courbes / présence d'un pic haut : la part responsabilité ↗

Transfert de compétences eau et assainissement



Sujets spécifiques à prendre en compte

Budgets

Service Public Industriel et Commercial (SPIC) → autonomie budgétaire (L 2224-1 et 2 du CGCT) :

- ✓ Budgets Eau potable et Assainissement séparés
- ✓ Financement du service par l'utilisateur, budgets votés en équilibre
- ✓ Interdiction de faire supporter à ces budgets (donc au prix de l'eau) des dépenses qui ne leur sont pas imputables
- ✓ Interdiction de participation du budget principal au budget annexe sauf (L2224-2) si :
 - *la collectivité impose des contraintes particulières.*
 - *les investissements imposent une hausse excessive.*
 - *la fin d'une réglementation des prix entraîne une hausse excessive.*

Exception à l'obligation d'autonomie budgétaire → commune < 500 hab

Exception à l'obligation de séparation des budgets → commune < 3000 hab

→ EPCI sans commune de plus de 3 000 hab

Impacts du transfert

Le changement du seuil de population de référence entraîne :

- ✓ la fin de tout recours au budget général
- ✓ la séparation des budgets AEP et EU
- ✓ le transfert des résultats (excédents / déficits) nécessite une délibération concordante

Transfert de compétences eau et assainissement



Sujets spécifiques à prendre en compte

Attribution de compensation

Lors d'un transfert de compétence, les mouvements financiers intègrent des dispositions relatives aux attributions de compensation (AC) dont bénéficient ou non les communes :

- La Commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) aura un rôle à jouer
- L'AC peut être positive (à charge du Grand Besançon) ou négative (le Grand Besançon peut la demander à la commune)
- L'AC constitue une dépense obligatoire pour L'EPCI ou les communes membres

Impact du transfert

S'il n'y avait que des budgets annexes séparés, équilibrés et « en règle », ils assureraient la neutralité financière → a priori pas besoin de revoir les attributions de compensation lors du transfert.

Mais dans les faits, il faudra peut-être tenir compte des cas particuliers : communes ou syndicats sans budget annexe ou avec budgets annexes Eau potable / Eaux usées non séparés, les communes avec reversements entre budgets (annexes non équilibrés)

Les budgets annexes du Grand Besançon seront équilibrés et autonomes.

Les communes et syndicats sont incités à rendre conformes leurs budgets dès 2016 ou 2017 afin qu'ils soient les plus clairs possibles sur ces points.

Transfert de compétences eau et assainissement



Sujets spécifiques à prendre en compte

Fiscalité

Il existe sur le territoire Grand Bisontin des services d'eau ou d'assainissement sans TVA

Eau potable : TVA 5,5 % obligatoire si population > 3 000 habitants
Assujettissement optionnel < 3 000 hab.

Assainissement : TVA 10 % selon choix d'assujettissement (pas de seuil population)

Impact du transfert

Le changement automatiquement du seuil de population de référence et le choix très probable de l'assujettissement sur l'assainissement entraineront (toutes choses égales par ailleurs si le service ne bouge pas) une augmentation mécanique et automatique par application de la TVA.

Cependant, la convergence tarifaire et les choix quant aux niveaux de service et aux investissements pourraient être un moyen d'atténuer (voire gommer) cet impact.

Transfert de compétences eau et assainissement



Sujets spécifiques à prendre en compte

Relation avec les paeries

Le transfert est compliqué pour les comptables publics et demandera un travail important (consolidation de budgets nombreux, divers et variés, rapprochement des inventaires physiques et comptables, harmonisation de taux de TVA hétérogènes, facturation à regrouper en une seule base, idem pour les dépenses).

Les paeries et comptables sont d'ores et déjà associés sous l'égide de la Direction Régionale des Finances Publiques, très en amont, aux réflexions relatives au transfert.

Transfert de compétences eau et assainissement



Sujets spécifiques à prendre en compte

Les eaux pluviales

Les communes et les structures intercommunales se doivent d'intégrer la gestion des eaux pluviales dans les **stratégies de développement économique et d'aménagement du territoire**.

Dans le cadre d'une **gestion des eaux pluviales à l'échelle de territoire, il est important :**

- de respecter les dernières dispositions réglementaires (*arrêté du 21 juillet 2015*),
- de préserver l'environnement et l'alimentation naturelle des nappes et des cours d'eau,
- d'optimiser les coûts,
- d'intercepter les eaux pluviales au plus près du lieu où elles tombent,
- de soulager les réseaux de collecte, notamment d'assainissement pour limiter les investissements en stations d'épuration et réduire l'importance des dégâts liés aux débordements,
- d'améliorer le rendement des stations et de ce fait **préserver la prime à l'épuration** versée par l'Agence de l'Eau,
- de rechercher des solutions alternatives, souvent moins onéreuses en investissement que les solutions traditionnelles (*même si l'entretien est à chiffrer et à intégrer en dépense de fonctionnement*)

Transfert de compétences eau et assainissement



Sujets spécifiques à prendre en compte

Les eaux pluviales

Le financement de la gestion publique des eaux pluviales relève du budget principal de la collectivité (impôts locaux). Si dans le cas des réseaux séparatifs les budgets d'investissement sont bien identifiés, c'est plus compliqué dans le cas de réseaux unitaires.

En première approche, on constate qu'au niveau national, la contribution versée (lorsqu'elle est prise en compte dans les budgets) est généralement sous-évaluée en fonctionnement et en investissement.

De plus, dans certain cas, la contribution ne tient pas compte de l'incidence des eaux pluviales sur le dimensionnement hydraulique des stations d'épuration mises en place.

Enfin, des exemples d'autres collectivités tendent à montrer que cette contribution n'est généralement pas suffisante pour financer les travaux et les équipements nécessaires pour gérer les eaux pluviales et réduire le risque d'inondation par ruissellement urbain.

Ex : Ville de Besançon, contribution actuelle : 1,07 millions d'euros,

Transfert de compétences eau et assainissement



Sujets spécifiques à prendre en compte

Les eaux pluviales

Le groupe travail élus a décidé de lancer une étude préalable au lancement d'un schéma directeur des eaux pluviales à l'échelle du Grand Besançon. Il constituera un véritable outil d'aide à la décision pour :

- préserver le milieu naturel,
- garantir à la population présente et à venir des solutions durables pour l'évacuation des eaux pluviales et, le cas échéant, le traitement des effluents unitaires (eaux usées et eaux pluviales),
- prévenir les risques liés aux inondations, limiter les crues liées au ruissellement pluvial, les phénomènes d'érosion ainsi que des débordements de réseaux
- prendre en compte les orientations d'urbanisme de chacune des communes du Grand Besançon
- assurer le meilleur compromis économique possible dans le respect de la réglementation.

Dès à présent, le Grand Besançon s'interroge sur la prise de compétence « eaux pluviales » dont le transfert est probable, que ce soit du fait du passage en communauté urbaine, des liens avec l'assainissement ou de l'attente des communes.

Transfert de compétences eau et assainissement



Sujets spécifiques à prendre en compte

Assainissement non collectif

La mise en place d'un SPANC (Service public d'assainissement collectif) est obligatoire depuis 2005. Les premières études sur le territoire ont montré qu'environ 320 installations réparties sur une trentaine de communes n'étaient pas au niveau réglementaire.

D'ici le transfert, le groupe de travail élus souhaite :

- avoir une situation conforme sur l'ensemble du territoire,
- préparer le futur service unique du SPANC, avec en particulier un seul règlement et une harmonisation des niveaux de services.

Pour aider les communes à atteindre un tel objectif, le Grand Besançon propose un groupement de commande et met à disposition un agent pour :

- aider à la mise en place du SPANC pour chacune des communes
- suivre le marché, en groupement de commande, pour la réalisation des diagnostics initiaux
- préparer le nouveau règlement de SPANC à l'échelle de l'agglomération (*en tenant compte de tous les règlements existants et du niveau de service qui sera décidé par les élus*).

Les communes intéressées par ce dispositif passeront une convention.
L'appui ainsi apporté est payant et à charge des communes concernées.

Transfert de compétences eau et assainissement



Sujets spécifiques à prendre en compte

Volet Ressources Humaines

Le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale impacte le transfert du service, ou d'une partie de service (dans beaucoup de cas, les personnels communaux ne sont pas uniquement en charge de l'eau ou de l'assainissement).

Les différentes modalités de changements vont générer des interrogations et/ou des inquiétudes de la part de la collectivité (quelle mise en œuvre ?), mais aussi de la part des agents (sur leur devenir). Aussi, il est important de travailler très tôt sur la nouvelle organisation des services avec reprise de tout ou partie des personnels :

- mettre en place d'un groupe thématique sur le sujet en associant la direction des Ressources humaines,
- informer et répondre aux interrogations de l'ensemble des agents concernés par un transfert (de communes ou de syndicat)
- tenir informé les organisations syndicales
- mesurer, sur l'ensemble du territoire, les équivalents temps plein pour chaque fonction qu'il soit salariés ou bénévoles
- réfléchir sur les conventions à mettre en place pour assurer la continuité de service dans les communes...

Transfert de compétences eau et assainissement



Sujets spécifiques à prendre en compte

Volet Ressources Humaines

Organisation d'une nouvelle direction Eau et Assainissement au Grand Besançon pour la gestion et le fonctionnement technique des équipements avec intégration d'agents des communes et syndicats du territoire :

- structuration des services
- prise en compte de nouvelles compétences : gestion des délégations de services publics, différentes technologies de production eau potable, d'épuration des eaux usées...
- suivi et maintenance des réseaux et des installations (17 STEP demain pour le Grand Besançon)
- organisation de la supervision voire de la télégestion...

Quelles modalités organisationnelles sont à mettre en place pour la gestion de service afin de garantir la continuité et la qualité du service public équivalent sur tout le territoire : niveau de service, accueil de proximité, délais d'intervention...

- études de l'organisation ou non de permanences sur les points stratégiques
- organisation des relèves de compteurs
- organisation des astreintes en fonction du lieu d'habitation des salariés...

Transfert de compétences eau et assainissement



Sujets spécifiques à prendre en compte

Articulation Grand Besançon / Syndicats susceptibles d'être conservés

Le Grand Besançon se substitue à ses communes membres au moment du transfert et les représente au sein des syndicats préexistants. Toutefois, il peut être autorisé par le Préfet, après avis simple de la CDCI, à se retirer du syndicat au premier janvier qui suit le transfert.

Une réflexion est en cours sur l'articulation entre le Grand Besançon, les Syndicats et les autres EPCI membres. Trois aspects apparaissent particulièrement importants à aborder :

- Sur le plan **opérationnel** : la répartition des équipements (stations, réseaux...) ainsi que la délimitation du rôle, des interventions et des responsabilités des services (le cas échéant délégué) de chaque structure doivent être clairement établie.
- En matière de **gouvernance** : une discussion doit avoir lieu au sujet du devenir des syndicats d'eau et de l'évolution de leur fonctionnement (rôle et taille des instances – conseil / bureau -, représentativité des EPCI membres) pour tenir compte du poids inévitablement différents de chaque EPCI au sein de la structure.
- En matière de **prix de l'eau** : les écarts de prix (entre syndicat d'eau et EPCI) implique une réflexion et des choix quant au tarif retenu et aux disparités alors induites, aux éventuelles pertes de recettes pour l'un ou l'autre des services et au sujet des mécanismes de compensation ou de solidarité à mettre en place pour garantir l'équilibre des budgets.

Le **niveau de service**, le **contexte local**, l'**histoire** (*prestations proposées, états de la ressource et des milieux, contraintes d'exploitation...*) interviennent pour expliquer et justifier les éventuelles différences de tarif qui seraient adoptées au niveau du Grand Besançon ou au niveau du syndicat.

Transfert de compétences eau et assainissement



Sujets spécifiques à prendre en compte

Conception, élaboration d'un outil de recueil des données

L'étape n°1 de l'étude du transfert commence par un diagnostic complet de l'existant (patrimoine, budgets, personnels, contrats...). Il est indispensable de se doter d'une base de données permettant le stockage et l'analyse des données. Il faut :

- récupérer et concaténer les données existantes dans d'autres outils issus de services internes ou externes à la collectivité
- recueillir les informations complémentaires et indispensables auprès de toutes les communes et syndicats

Cet outil de macro données permettra par la suite

- de réaliser des analyses croisées
- d'établir des scénarios de transfert par communes et/ou par secteur

Cet outil partagé restera un support d'informations pendant toute la mise en œuvre du transfert et perdurera pendant toute la phase d'accompagnement.

Transfert de compétences eau et assainissement



Sujets spécifiques à prendre en compte

Transfert des bases de données (facturation, SIG...)

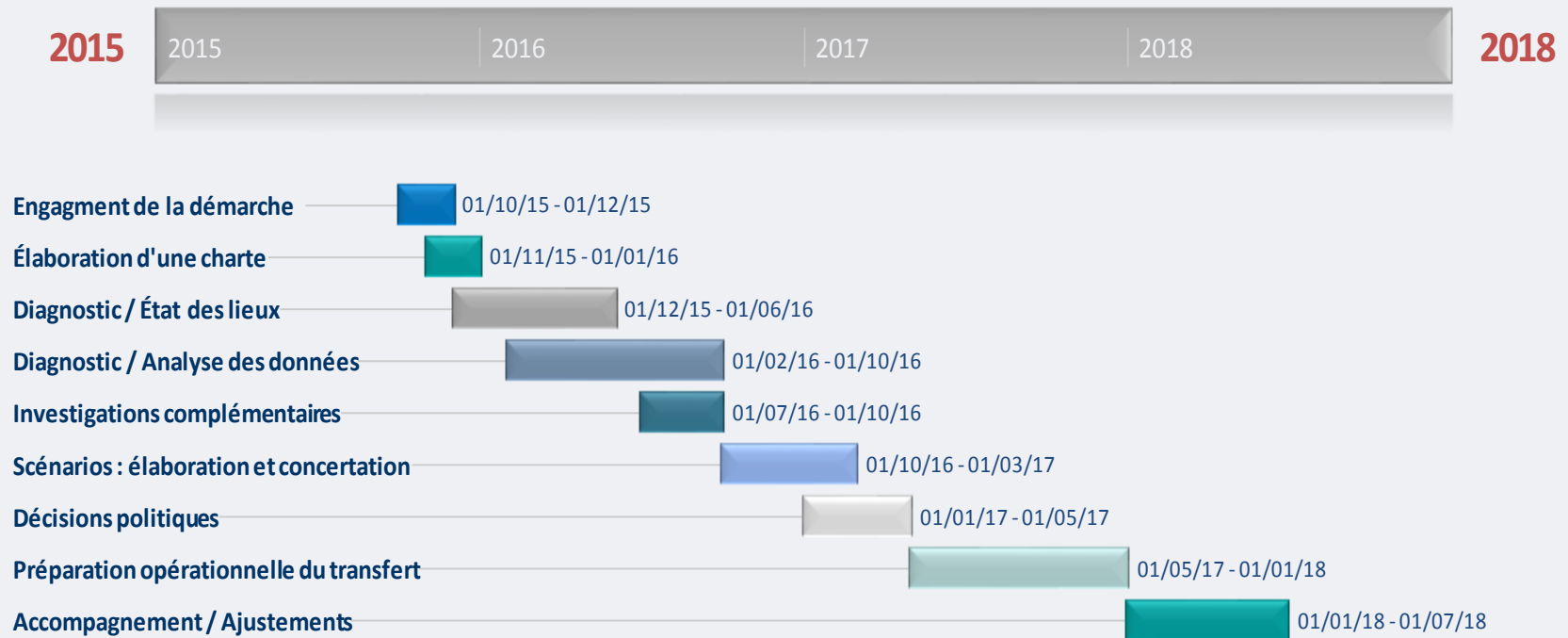
Il est nécessaire d'accompagner la mise en place des schémas de récupération des bases de données : SIG, gestion, maintenance, supervision, facturation... et de veiller à ne pas multiplier les saisies d'informations.

Ce volet de rapprochement des bases de données, que ce soit pour rapatrier des informations ou pour créer des liens entre les bases, n'est pas évident et doit faire l'objet **d'une attention toute particulière pour les bases « facturation » et « supervision »** qui doivent être intégrées avant le transfert.

Transfert de compétences eau et assainissement

Calendrier et phases de la démarche

Le calendrier adopté pour le déroulement des différentes phases de la démarche est adapté aux délais que se sont donnés les instances du Grand Besançon :



L'état des lieux (*en cours début 2016*) est une phase assez intense (≈ 70 rencontres de collectivités à organiser), mais nécessaire et importante pour établir une relation de confiance essentielle avec l'ensemble des acteurs.

Transfert de compétences eau et assainissement

➔ Éléments de méthode

Le **diagnostic** comporte les deux phases suivantes :

- État des lieux, inventaire (*patrimoine, services...*) et recueil de données (*budgets, niveaux de service, tarifs, personnel affecté, état des installations, mode de gestion...*) à partir d'une rencontre systématique avec l'ensemble des communes et syndicats.
- Analyse des données, recherche de compléments, investigations techniques

Il sera suivi de la phase de **discussion des scénarios de transfert** :

- Élaboration et qualification des enjeux en termes d'avantages / inconvénients et facilités / difficultés (*convergence tarifaire, prospective financière, reprise du personnel, mises à niveau technique, récupération des bases de données, évolution de la gouvernance...*)
- **Choix et décision par les instances du Grand Besançon**

Transfert de compétences eau et assainissement

Éléments de méthode

Préparation et accompagnement opérationnels du transfert :

- **Juridique et financier** pour assurer le respect des cadres juridiques (CGCT, loi sur l'eau, ...) → *approbation par les communes, reprise des conventions, des marchés...*
- **Organisationnel** → *intégration des personnels, organisation des services, reprise des matériels, règlements des services Eau et Assainissement...*
- **Financier** → *élaboration des budgets, fixation des tarifs*
- **Informatique** → *récupération des bases de données (SIG, facturation, maintenance, supervision...)*
- **Communication** → *assurer une visibilité du service à tous les usagers du territoire*