



Contact ▶▶▶

Christophe WITTNER
UMR GESTE MA-8101
ENGEES-Irstea
1 quai Koch
67000 Strasbourg
christophe.wittner@irstea.fr

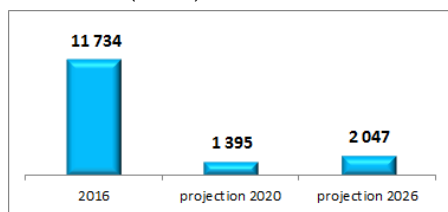
Impact de la loi NOTRe sur l'organisation territoriale des services publics d'eau potable et d'assainissement

Christophe WITTNER

En 2016, les compétences eau et assainissement collectif et non collectif étaient exercées par environ 29 600 collectivités. Par la loi NOTRe du 7 août 2015, le législateur a entendu donner un coup d'accélérateur à la rationalisation de l'organisation territoriale de ces compétences en rendant obligatoire leur transfert aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) avant le 1er janvier 2020. Le maintien de syndicats est possible à la condition que leur périmètre soit à cheval sur au moins trois EPCI-FP. La loi Ferrand-Fesneau du 3 août 2018 est venue assouplir le cadre initial : elle permet aux communautés de communes (CC) de surseoir au transfert des compétences jusqu'au 1er janvier 2026 au plus tard, et autorise le maintien de syndicats à cheval sur deux EPCI-FP pour les CC et les communautés d'agglomération (CA). Le présent quatre pages présente un premier état des lieux des implications de la réforme : simulations des effets de la loi NOTRe (projection 2020) et de la loi d'assouplissement (projection 2026). L'étude a été menée avec la participation financière de l'Agence Française pour la Biodiversité.

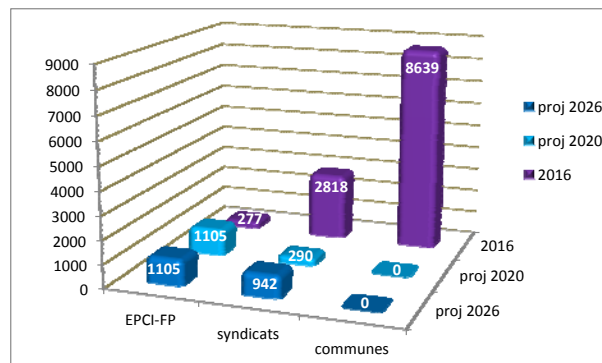
Un effet de rationalisation au rendez-vous

Pour la compétence eau potable, l'effet de rationalisation est spectaculaire (figure 1) : le nombre de collectivités est divisé par huit (projection 2020) ou six (projection 2026) par rapport à la situation initiale de référence (2016).



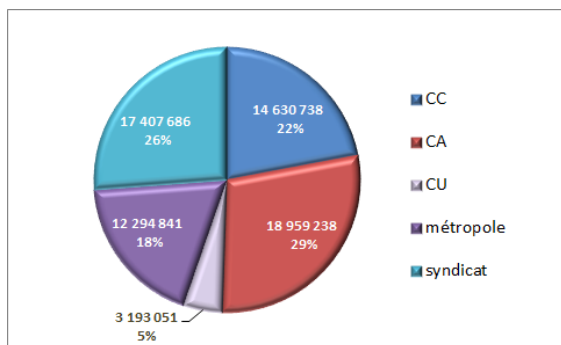
▲ Figure 1. Evolution du nombre de collectivités eau potable

Deux principales composantes viennent expliquer cette évolution : la disparition de l'échelon communal (73,6% des structures en 2016) et la baisse drastique du nombre de syndicats (division par 8,4 en projection 2020 et par 5,7 en projection 2026). Les EPCI-FP, au nombre de 1105 (figure 2) deviennent les structures qui dominent le paysage administratif post-réforme.



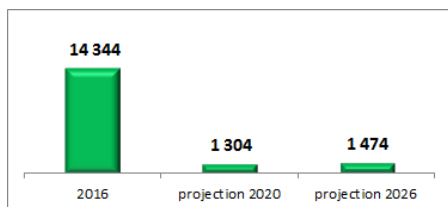
▲ Figure 2. Evolution du nombre de collectivités eau potable par type de collectivité

A l'avenir (figure 3), les français seront desservis presque à parts égales par les communautés d'agglomération (29%), les syndicats mixtes (26 %), les métropoles et les communautés urbaines (23%) et enfin les communautés de communes (22%). Le poids des syndicats mixtes est loin d'être négligeable grâce au maintien des plus grands syndicats. Les communautés de communes sont les entités qui desserviront le moins de français alors qu'elles représentent 62,3% des structures post-réforme.



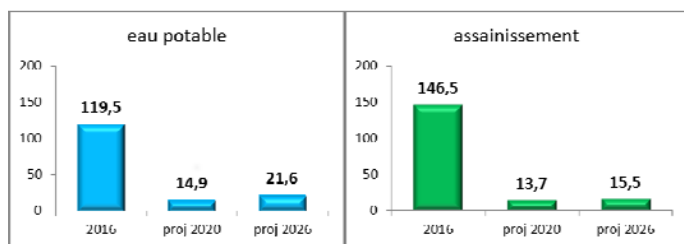
▲ **Figure 3.** Répartition de la population française par type de structure eau potable (projection 2020)

Pour la compétence assainissement, l'effet de rationalisation est encore plus spectaculaire que pour l'eau potable (figure 4) avec un nombre de collectivités porteuses de la compétence divisé par 11 en projection 2020 et par 9,7 en projection 2026.



▲ **Figure 4.** Evolution du nombre de structures assainissement

L'effet spectaculaire de rationalisation des compétences eau et assainissement est également observable à l'échelon départemental (figure 5).

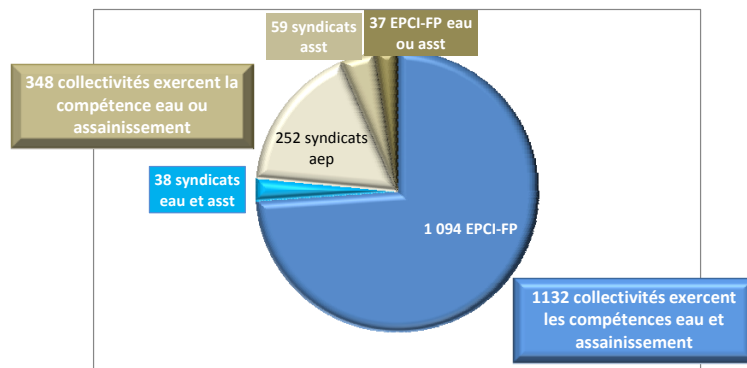


▲ **Figure 5.** Evolution du nombre moyen de structures par département

La loi Ferrand-Fesneau (projection 2026) a un impact significatif sur l'effet de rationalisation pour la compétence eau potable avec en moyenne 5 structures supplémentaires par département par rapport aux simulations relatives à la mise en œuvre de la loi NOTRe (projection 2020). Derrière cette moyenne, de fortes disparités sont observables. Ainsi pour vingt départements, le nombre de collectivités supplémentaires est supérieur

à 10 unités. Pour certains territoires, la loi d'assouplissement rebat donc significativement les cartes de la réforme.

Enfin, un effet de rationalisation supplémentaire est constaté par l'exercice concomitant des compétences eau et assainissement par une même structure (figure 6).



▲ **Figure 6.** Modalités d'exercice des compétences par types de collectivités (projection 2020)

Une majorité de collectivités (70%) exerceront les deux compétences ; il s'agit très majoritairement d'EPCI-FP (au nombre de 1094) et à la marge de syndicats (au nombre de 38). Cette gouvernance ne s'effectue néanmoins pas toujours sur un territoire identique pour l'eau et l'assainissement en raison du prélèvement de communes opéré éventuellement par les syndicats mixtes qui chevauchent le territoire des EPCI-FP.

Une recherche d'efficience par l'accroissement de la taille des services

Par cette réforme, le législateur entend non seulement lutter contre l'émiettement territorial, mais également « garantir des capacités techniques et financières suffisantes pour les autorités organisatrices et réaliser des économies d'échelle dans un contexte budgétaire difficile ». L'ambition d'exercer les compétences eau et assainissement au sein de périmètre suffisamment important est donc un objectif majeur de la réforme que nos simulations ont cherché à objectiver.

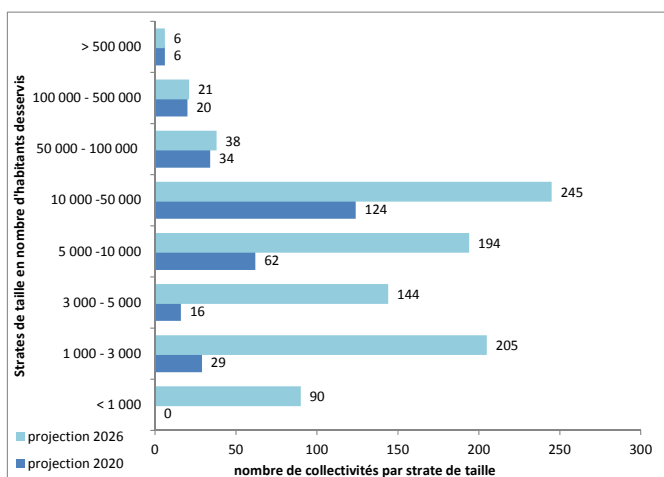
Pour l'eau potable, la taille moyenne d'un service atteindra 59 820 habitants en projection 2020 contre 5 638 habitants avant la réforme. La loi d'assouplissement a un impact notable car elle abaisse la taille moyenne à 31 942 habitants. Les communautés de communes desserviront en moyenne le moins d'habitants ; les métropoles desserviront en moyenne le plus grand nombre d'habitants (tableau 1).

type de structure	taille moyenne en compétence exercée (en habitants)	nombre moyen de communes
Communautés de communes	14 371	26
Communautés d'agglomération	86 572	33
Communautés urbaines	212 870	41
Métropoles et EPT	472 879	29
Syndicats mixtes	59 820	39

▲ **Tableau 1.** Caractéristiques de taille des EPCI exerçant la compétence eau potable (projection 2020)

En ce qui concerne l'assainissement, la taille moyenne des services passe de 4 603 habitants à 48 369 habitants en projection 2020 et à 45 129 habitants en projection 2026.

Pour la compétence eau potable l'impact de la loi Ferrand-Fesneau sur l'effet de taille est significatif. Un focus sur la répartition des syndicats mixtes par strate de taille (figure 6) permet d'identifier la cause principale de la baisse de la taille moyenne des services.



▲ **Figure 6.** Nombre de syndicats d'eau par strate de taille avant et après mise en œuvre de la loi du 3 août 2018

En comparant les effectifs de syndicats en projection 2020 et 2026, il apparaît que le contingent le plus important des syndicats

supplémentaires est constitué de petites structures (260 syndicats desservant entre 3 000 et 10 000 habitants) et de très petites structures (266 syndicats desservant entre 88 et 3 000 habitants). En vertu du principe d'exclusivité, l'augmentation du nombre de syndicats diminue par ailleurs la taille moyenne du périmètre d'exercice de compétence des EPCI-FP (l'adhésion d'une commune à un syndicat qui perdure entraîne le dessaisissement de l'EPCI-FP dans l'exercice de la compétence transférée). Ces deux effets expliquent la diminution de la taille des services et questionnent l'impact de la réforme en termes d'efficacité.

Mais la loi d'assouplissement a aussi un effet bénéfique : 126 syndicats d'eau desservant plus de 10 000 habitants peuvent prétendre perdurer, dont 5 desservant plus de 50 000 habitants ce qui préserve la logique de fonctionnement hydraulique des infrastructures et la cohérence de la mobilisation des ressources en eau de ces services.

Des situations de concurrence institutionnelle à stabiliser

La possibilité conditionnée de perdurer pour certains syndicats implique un prélèvement de communes et de population sur les EPCI-FP dont les habitants seront desservis par un syndicat mixte. Les EPCI-FP concernés se retrouvent donc à n'exercer la compétence eau ou assainissement que sur une partie de leur territoire, celle où le mécanisme de représentation-substitution n'est pas mis en œuvre.

type de structure	taille moyenne en compétence exercée	moyenne de la population en RS	taux moyen de population en RS
Communautés de communes	14 371	7 488	34,3%
Communautés d'agglomération	86 572	20 272	19,0%
Communautés urbaines	212 870	27 979	11,6%
Métropoles et EPT	472 879	172 609	26,7%

▲ **Tableau 2.** Effet du prélèvement de population par les syndicats mixte sur les EPCI-FP pour la compétence eau (projection 2020)

Pour l'eau potable, cet effet de concurrence entre syndicat mixte et EPCI-

FP est significatif (tableau 2). Pour les communautés de communes, un peu plus d'un tiers de leurs habitants seront desservis par un syndicat mixte. La taille moyenne d'un service d'eau d'une CC ressort à 14 371 habitants alors que les CC ont une taille moyenne de 21 859 habitants. Pour les métropoles et les EPT, le taux d'habitants gérés par un syndicat est de 26,7% en raison de l'impact de grands syndicats urbains. Pour les CU et les CA, le prélèvement est moindre, mais représente tout de même 12 et 19% de leur population respectivement.

Cette situation implique plusieurs choses. Tout d'abord, les habitants d'un même EPCI-FP ne paieront pas le même prix de l'eau et pourront relever de modes de gestion différents (régie/concession) ce qui peut être politiquement délicat à expliquer aux usagers quand bien même cela est justifiable du point de vue juridique. Ensuite se pose la question de la taille du service résiduel pour les EPCI-FP (tableau 3).

seuil de population	nombre de services	proportion de services concernés	population moyenne hors RS
moins de 2000	55	4,3%	1 054
moins de 3500	73	5,7%	1 710
moins de 5000	117	9,2%	2 312

▲ **Tableau 3.** Caractérisation des services d'eau des EPCI-FP par seuil de population subissant un niveau élevé de population en représentation substitution (projection 2020)

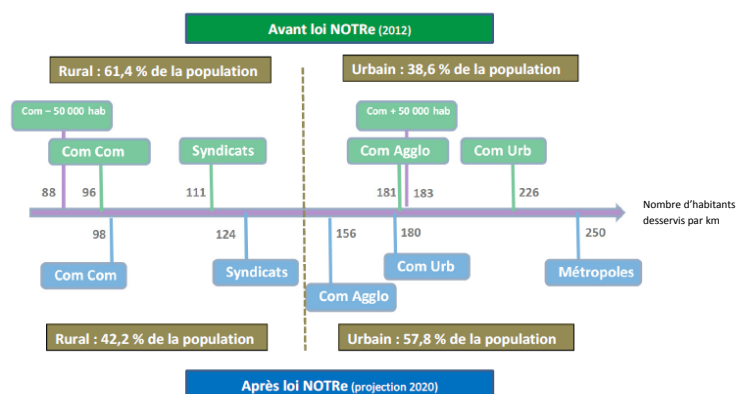
117 EPCI-FP se voient ainsi devoir gérer un service d'eau desservant moins de 5 000 habitants. La question de l'effet de rationalisation est donc posée par l'application mécanique de la loi. Elle implique la mise en œuvre d'une réflexion stratégique pour dessiner l'organisation territoriale finale : lorsque le nombre d'habitants résiduels d'un EPCI-FP est faible, faut-il reverser ses habitants vers un ou des syndicats mixtes par adhésion des communes concernées, ou décider de demander le retrait des communes adhérent aux syndicats qui « empiètent » sur son territoire afin de maximiser les effets d'échelle et homogénéiser les modalités d'exercice de la compétence. Les schémas départementaux de coopération

intercommunale ont très peu tranché ces situations laissant de fait aux acteurs concernés l'initiative des pourparlers.

Une répartition urbain/rural qui évolue potentiellement vers plus de solidarité

La loi NOTRe vient également modifier la donne du point de vue de la répartition des services d'eau potable ruraux et urbains sur la base du critère de la densité linéaire d'habitants desservis (figure 7).

Pour l'eau potable, on observe ainsi une baisse de 20 points du nombre d'habitants desservis par une structure rurale au profit des structures urbaines.



▲ **Figure 7.** Répartition de la population par type de structure (urbain/rural) avant et après mise en œuvre de la loi NOTRe

La prise de compétences par les CA est le principal moteur de ce changement qui implique un effet de solidarité urbain-rural plus affirmé pour ces territoires. Néanmoins les CC échappent à cette évolution de solidarité avec une densité qui reste quasiment stable et inférieure à 100 habitants par kilomètre de réseau. Les CC demeurent des collectivités résolument rurales.

Conclusion

La loi NOTRe implique une recomposition puissante de l'organisation territoriale des services d'eau et d'assainissement, surtout en milieu rural. Au-delà des différences qui peuvent séparer les services actuels, la réforme pousse les acteurs à élaborer des stratégies pour définir des politiques de territoire dans un contexte à forts enjeux.