

Modalités budgétaires et comptables de mise en œuvre de la délégation de compétence en matière d'eau et d'assainissement des EPCI à fiscalité propre aux communes et aux syndicats infra-communautaires

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a rendu obligatoire le transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération au 1^{er} janvier 2020.

L'article 14 de la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (Engagement et Proximité) instaure la possibilité, pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, de déléguer, par convention, tout ou partie des compétences eau et/ou assainissement à une ou plusieurs de leurs communes membres ou à un syndicat infra-communautaire existant au 1^{er} janvier 2019.

Cette délégation donne lieu à une convention de délégation de compétence qui, selon les termes de la loi susmentionnée, « (...) *précise les moyens humains et financiers consacrés à l'exercice de la compétence déléguée* ».

La convention de délégation ne peut être assimilée à une convention de mandat

La convention de mandat est un dispositif spécifique du CGCT qui permet aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics de confier à des tiers le paiement de certaines de leurs dépenses (article L.1611-7 du CGCT) et/ou l'encaissement de certaines de leurs recettes (article L.1611-7-1 du même code). Elle n'est donc possible que pour l'encaissement du revenu tiré des prestations assurées dans le cadre d'un contrat portant sur la gestion du service public de l'eau ou de l'assainissement, ce qui correspond à l'encaissement de la redevance d'eau ou d'assainissement.

La délégation de compétence introduite par l'article 14 de la loi Engagement et Proximité vise un périmètre d'action plus large que le simple recouvrement de la redevance d'eau ou d'assainissement. En effet, les articles L.5214-16 (pour les communautés de communes) et L.5216-5 (pour les communautés d'agglomération) du CGCT précisent que la convention de délégation de compétence « *définit les objectifs à atteindre en matière de qualité du service rendu et de pérennité des infrastructures ainsi que les modalités de contrôle de la communauté délégante sur la commune délégataire. Elle précise les moyens humains et financiers consacrés à l'exercice de la compétence déléguée* ». Ainsi, l'EPCI à fiscalité propre (EPCI-FP) garde la responsabilité de la compétence et la commune ou le syndicat s'en voit confier l'exercice.

2. Le cas des syndicats infra-communautaires avant la signature de la délégation de compétence

L'article 14 de la loi Engagement et Proximité prévoit une disposition particulière pour les syndicats infra-communautaires : « *Par dérogation au deuxième alinéa du I de l'article L.5214-21 et à l'article L.5216-6 du code général des collectivités territoriales, les syndicats compétents en matière d'eau, d'assainissement, de gestion des eaux pluviales urbaines ou dans l'une de ces matières, existant au 1^{er} janvier 2019 et inclus en totalité dans le périmètre d'une communauté de communes exerçant à titre obligatoire ou facultatif ces compétences ou l'une d'entre elles, ou dans celui d'une communauté d'agglomération, sont maintenus jusqu'à neuf mois suivant la prise de compétence. Le syndicat exerce, sur son périmètre, ses attributions pour le compte de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et lui rend compte de son activité* ».

Ainsi, contrairement aux communes qui ont été dessaisies de la compétence au 1^{er} janvier 2020, les syndicats infra-communautaires, existant au 1^{er} janvier 2019, continuent d'assurer la gestion du service public eau et/ou assainissement au moins jusqu'à la délibération de l'EPCI-FP décidant ou non de lui déléguer la compétence et au plus tard jusqu'à la signature de la convention de délégation de compétence. Il n'y a donc pas de transfert de compétence au 1^{er} janvier 2020 pour les syndicats infra-communautaires exerçant une compétence eau et assainissement et ce n'est qu'à compter de la signature de la convention de délégation de compétence que le syndicat exercera « *au nom et pour le compte* » de l'EPCI-FP la compétence déléguée.

Dès lors, et dans l'attente de la signature de la convention de délégation de compétence, les syndicats infra-communautaires n'ont pas à clôturer leur budget M49 et continuent d'assurer la gestion du service public (notamment la fixation du tarif et l'encaissement de la redevance).

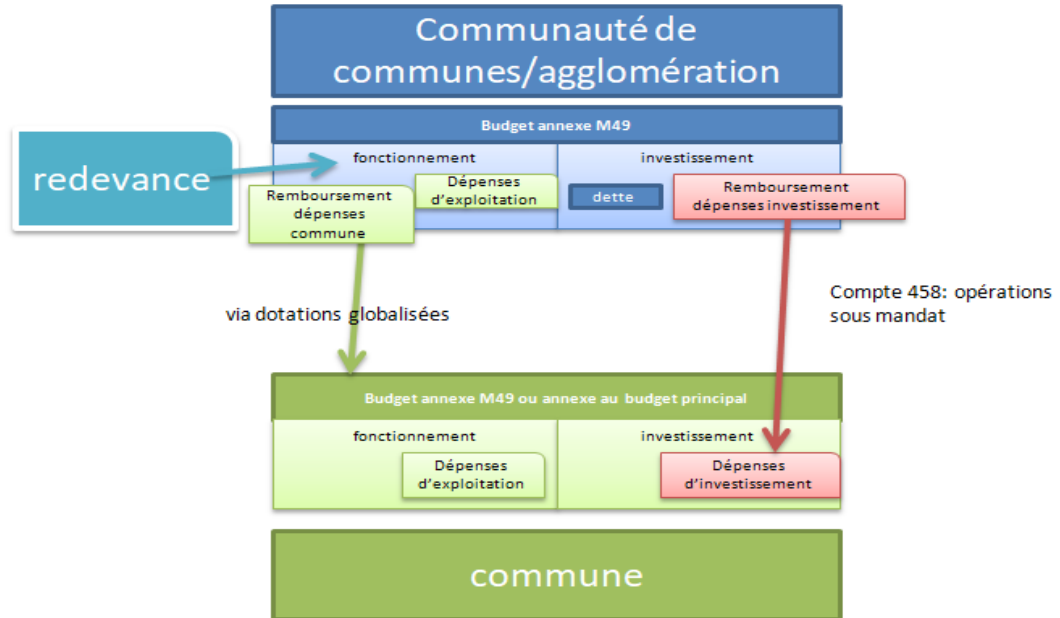
Une fois la convention signée, les modalités communes de la délégation de compétence détaillées ci-après trouveront à s'appliquer.

3. Le schéma financier proposé pour la mise en œuvre des conventions de délégation

L'article 14 de la loi Engagement et Proximité prévoit que la convention entre l'EPCI-FP délégant et la commune délégataire « (...) *précise les moyens humains et financiers consacrés à l'exercice de la compétence déléguée* ».

Le schéma financier proposé pour la mise en œuvre des conventions de délégation est le suivant :

Exemple pour compétence eau



Cette convention devra ainsi contenir les stipulations permettant le fonctionnement de la compétence déléguée selon les principes suivants :

- L'EPCI-FP met en place un budget annexe unique pour chaque compétence (un budget annexe pour la compétence eau et un budget annexe pour la compétence assainissement) tandis que la (ou les) commune(s) délégataire(s) (ou le syndicat infra-communautaire) peuvent ouvrir un budget annexe pour chaque compétence déléguée, ou à défaut bien que cela ne soit pas recommandé, suivre l'activité déléguée au budget principal à l'aide d'un suivi analytique annexé. Les syndicats n'ont pas l'obligation de clôturer leur budget annexe même si celui-ci est un budget annexe M 49 avec autonomie financière dès lors qu'ils appliquent le schéma budgétaire et comptable décrit ci-après.
 - o Pour rappel : les services publics d'eau potable et les services publics d'assainissement sont des services publics industriels et commerciaux (SPIC) dont le financement est assuré par les redevances perçues auprès des usagers pour compenser le service rendu (articles L. 2224-11 et L. 2224-12-3 du CGCT). Un financement par un système de redevance implique d'équilibrer le budget en recettes et en dépenses, et de spécialiser le budget du service. En effet, en matière de SPIC, une traçabilité budgétaire spécifique *via* un budget annexe est obligatoire (sauf quelques rares exceptions comme les concessions ou la gestion directe pour les communes de moins de 500 habitants) afin de garantir la stricte corrélation entre le coût du service et la redevance perçue auprès des usagers. Cet enjeu d'équilibre entre le coût du service et son prix est d'autant plus prégnant lorsque l'EPCI-FP récupère des services communaux faisant l'objet de réseaux différenciés où les coûts propres à chaque service peuvent être individualisés (et donc la redevance à percevoir)¹. L'objectif étant, qu'à terme, afin de respecter le principe d'égalité devant les charges publiques, l'EPCI-FP mette en place une « harmonisation des conditions de gestion des services publics au sein du territoire communautaire et une unification des tarifs,

¹ Des tarifs différents sont donc possibles dans ce cas (cf. CE, Sect. 10 mai 1974, n°88032) même si l'objectif est bien la convergence tarifaire.

redevances ou taxes qui en assurent le financement » (réponse ministérielle, QE n°84734, JOAN 27/06/2006). *A contrario*, le service public de la gestion des eaux pluviales urbaines est un service public administratif dont les modalités de financement sont plus souples.

- La réglementation n'a pas explicitement prévu la possibilité d'avoir plusieurs prix de l'eau ou plusieurs redevances d'assainissement sur un même budget annexe. Toutefois, afin de concilier les objectifs de justification et de corrélation des coûts aux tarifs demandés à l'utilisateur et de simplicité de gestion par les collectivités, il est admis la création d'un unique budget annexe M49 pour l'EPCI-FP pour chaque compétence à condition que les comptabilisations des opérations des différents services soient accompagnées d'un suivi analytique détaillé permettant de dissocier le coût de chacun des services (tant en fonctionnement qu'en investissement) pour chaque commune et les produits des redevances.
- La redevance eau/assainissement est votée et perçue par l'EPCI-FP (recette du budget annexe M49) tout comme les autres recettes de fonctionnement liées à l'activité objet de la délégation. C'est ainsi l'EPCI-FP qui est chargé du recouvrement des recettes de fonctionnement liées à l'activité déléguée, de même que les recettes d'investissement liées à l'acquisition des immobilisations. Toutefois, en application de l'article L.1611-7-1 du CGCT : « *les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent, après avis conforme de leur comptable public et par convention écrite, confier à un organisme public ou privé l'encaissement du revenu tiré des prestations assurées dans le cadre d'un contrat portant sur la gestion du service public de l'eau, du service public de l'assainissement ou de tout autre service public dont la liste est fixée par décret* ». Ainsi, la commune ou le syndicat infra-communautaire délégataire pourra se voir confier par convention de mandat le recouvrement des redevances pour le compte de l'EPCI-FP. En ce cas, les dispositions budgétaires et comptables de la circulaire du 22 février 2017 relatives aux conventions de mandats s'appliquent.
- Le traitement des dépenses d'investissement : en cas de délégation à une ou plusieurs communes ou à un syndicat infra-communautaire, les dépenses d'investissement sur les biens concourant aux services publics de l'eau et de l'assainissement seront comptablement traitées *via* les comptes de travaux pour compte de tiers (compte 458 dans les comptes du budget annexe de la commune ou du syndicat délégataire) utilisés par les collectivités pour des cas analogues. Il s'agit d'opérations identifiées et équilibrées en dépenses et en recettes. Les dépenses d'investissement sont ainsi enregistrées dans les comptes de l'EPCI-FP qui assure notamment l'amortissement des biens.
- La possibilité de transfert des emprunts : le transfert des emprunts est prévu lors d'un transfert de compétence (articles L.1321-1 et L.1321-2 du CGCT) en application du principe selon lequel « *l'emprunt suit le bien* ». Or, dans le cadre de la délégation, les biens seront retracés dans la comptabilité de l'EPCI-FP et non dans celle de la commune ou du syndicat infra-communautaire. L'emprunt, qui sert à financer le ou les bien(s), reste ainsi dans les comptes de l'EPCI-FP. Le budget annexe (ou l'activité suivie au sein du budget principal *via* un système analytique) de la commune ou du syndicat infra-communautaire n'enregistre que des opérations sous comptes de tiers en section d'investissement, ce qui exclut le transfert des biens et des emprunts associés. L'EPCI-FP confie toutefois à la commune ou au syndicat infra-communautaire un **droit d'utilisation** au délégataire sur les biens nécessaires à l'exercice de la compétence. Ce droit d'utilisation, qui ne peut être assimilé à une mise à disposition au sens de l'article L1321-1 du CGCT, n'entraîne aucune conséquence patrimoniale ni du côté de l'EPCI-FP déléguant, ni du côté de la commune ou du syndicat infra-communautaire délégataire.
- En section de fonctionnement, les remboursements de frais se matérialisent par deux « dotations globalisées » (et non par un remboursement compte par compte) :

- une « dotation financière » versée par l'EPCI-FP à la commune ou au syndicat infra-communautaire pour les dépenses d'exploitation déterminées dans la convention de délégation et grevées de TVA au débit du compte 6287 « Remboursements de frais » pour un montant HT + TVA (la commune ou le syndicat infra-communautaire délégataire enregistre la recette correspondante au crédit du compte 7087 « Remboursements de frais » pour un montant TTC) ;
- le cas échéant, une dépense est enregistrée dans les comptes de l'EPCI-FP au débit du compte 6218 « Autres personnels extérieurs » pour les éventuelles dépenses de personnel (non grevées de TVA) engagées par la commune ou le syndicat infra-communautaire si la convention régissant la délégation de compétence prévoit un paiement des dépenses de personnel par la commune ou le syndicat infra-communautaire délégataire (la commune ou le syndicat infra-communautaire enregistre la recette correspondante au crédit du compte 7084 « Mise à disposition de personnel facturée »).

Un état récapitulatif des mandats, faisant apparaître le montant total de TVA (mention « dont TVA »), accompagne la refacturation faite auprès de l'EPCI-FP.

- Les flux entre l'EPCI-FP et la commune ou le syndicat infra-communautaire : afin de garantir les principes et règles régissant les SPIC (notamment sur les liens entre le budget principal et le budget annexe), les flux financiers transitent directement entre le budget annexe de l'EPCI-FP délégant et le budget annexe (ou principal) de la commune ou du syndicat délégataire.
- Le suivi budgétaire pour les communes ou syndicats infra-communautaire délégataires : afin d'assurer la traçabilité du coût de ces SPIC tout en garantissant une certaine souplesse, les communes ou syndicats infra-communautaire délégataires, quelle que soit leur taille, peuvent mettre en place soit un budget annexe dédié, soit instaurer un suivi des dépenses et des recettes relatives au SPIC au sein du budget principal de la commune ou du syndicat infra-communautaire accompagné d'un suivi spécifique via un état annexé (sur le modèle de ce qui est prévu par l'article L. 2221-11 du CGCT pour les communes de moins de 500 habitants qui suivent leur activité eau et/ou assainissement au sein du budget principal).