

**INTERCOMMUNALITÉ  
ET  
DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC**

**INTERCOMMUNALITÉ  
ET  
DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC**

DÉCEMBRE 2000

INSTITUT DE LA GESTION DÉLÉGUÉE

Dépôt légal : décembre 2000

# SOMMAIRE

INTRODUCTION	7
--------------	---

## PARTIE I

<b>METTRE EN ŒUVRE UN NOUVEAU CONTEXTE JURIDIQUE</b>	11
--	----

<b>I - LE DEGRÉ D'INDIVIDUALISATION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX : UN PRÉALABLE ESSENTIEL POUR L'OBJET DU CONTRAT</b>	11
--	----

1.1 - Le service public d'élimination des ordures ménagères en mutation	11
---	----

1.1.1 - Le caractère d'activité de service public	12
---	----

1.1.2 - La séparation des opérations d'élimination et de valorisation des ordures ménagères reconnue par la loi.	17
---	----

1.2 - Les services publics de l'eau : en attente d'une réforme	21
--	----

1.2.1 - Les services publics de l'eau	22
---------------------------------------	----

1.2.2 - L'organisation des services publics de l'eau dans le cadre de l'intercommunalité	25
---	----

<b>II - LA STRATIFICATION DES STRUCTURES INTERCOMMUNALES : UN CHOIX COMPLEXE.</b>	28
---	----

2.1 - L'hypothèse de la transformation d'un EPCI en une nouvelle communauté, sans modification de périmètre territorial	30
--	----

2.2 - Une hypothèse intermédiaire doit également être envisagée	30
---	----

2.3 - Troisième hypothèse : les périmètres distincts	31
--	----

## **PARTIE II**

<b>SÉCURISER LE RÉGIME DES SERVICES DÉLÉGUÉS</b>	<b>37</b>
<b>I - LES PERSPECTIVES OUVERTES AU SYSTÈME DE LA GESTION DÉLÉGUÉE DANS LE DOMAINE DE L'EAU ET DES DÉCHETS.</b>	<b>37</b>
<b>II - LA MODIFICATION DU CONTRAT À L'ÉPREUVE DE LA LOI DU 12 JUILLET 1999</b>	<b>42</b>
2.1 - Le principe de continuité des contrats	43
2.2 - Le sort des contrats en cours d'exécution à la suite du bouleversement des structures intercommunales	45
2.3 - Les limites des modifications contractuelles	51
<b>III - LES RELATIONS CONTRACTUELLES ENTRE PERSONNES PUBLIQUES</b>	<b>53</b>

## **PARTIE III**

<b>ASSURER LE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS LOCAUX</b>	<b>59</b>
<b>I - UNE NOUVELLE APPROCHE EN RUPTURE AVEC LES RÈGLES ANTÉRIEURES</b>	<b>59</b>
1.1 - Le financement du service public d'élimination des ordures ménagères	59
1.2 - Le financement du service public de l'eau et de l'assainissement	62
<b>II - LES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES DE LA NOUVELLE INTERCOMMUNALITÉ</b>	<b>66</b>
<b>CONCLUSION</b>	<b>75</b>
<b>ANNEXE</b>	<b>77</b>

# INTRODUCTION

*"Pour une meilleure sécurité juridique des collectivités locales et des opérateurs dans l'application de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale"*

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) recouvrent de multiples expressions correspondant à des besoins et préoccupations divers. Cette diversité s'exprime par la finalité des actions ou des interventions dont les établissements publics de coopération intercommunale sont le support. Pour les responsables de l'Association des Maires de France, l'intercommunalité reflète une dimension de la décentralisation qu'il faut à tout prix favoriser<sup>1</sup>. De son côté le Chef de l'Etat a récemment affirmé que "l'intercommunalité contribue à faire évoluer désormais rapidement l'administration du territoire".

En fait, l'intercommunalité est née de la nécessité de faire à plusieurs ce que les communes n'avaient pas les moyens de faire seules. Dans ce sens, le développement constant de l'intercommunalité, qui vient de recevoir

---

1 - Pour que vive l'intercommunalité ! Les Echos, 18-19 août 2000

sa consécration par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale<sup>2</sup>, a un impact sur la gestion des services publics locaux. En effet, les nouvelles modalités de coopération prévues par le législateur peuvent induire un transfert de compétences entre les communes, les syndicats de communes et les EPCI à fiscalité propre notamment en matière d'eau, d'assainissement, d'élimination et de valorisation des déchets.

Cette nouvelle loi vient simplifier les modes de coopération issus de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Leur complexité avait en effet rendu nécessaire la clarification et la réduction des formules d'EPCI à fiscalité propre, ainsi que le renforcement de leurs compétences et leurs moyens financiers. Adoptée il y a un peu plus d'un an, la "Loi Chevènement" sur l'intercommunalité a déjà transformé le paysage administratif français. A ce jour, elle a entraîné la création de 1830 structures intercommunales dont 51 communautés d'agglomérations, qui constituent la principale innovation de cette loi. Un certain nombre de ces nouvelles structures ne sont que les transformations ou les extensions d'entités existantes, mais on peut souligner que les trois formules de communautés retenues par la loi (communauté urbaine, communauté d'agglomération et communauté de communes) s'affirment comme les instruments d'un nouveau modèle de développement et d'aménagement du territoire. La loi de 1999 leur donne en effet des compétences élargies et des obligations nouvelles. Fait à la fois d'incitations et de contraintes ce dispositif législatif oblige les EPCI à des choix stratégiques décisifs. L'intercommunalité, pour reprendre le rapport de la commission Mauroy, apporte ainsi une réponse institutionnelle aux besoins d'organisation des territoires géographiques et historiques, des bassins de vie, des bassins d'emploi. Mais, la loi contient cependant en elle-même ses propres limites.

La gestion des services publics locaux, et particulièrement des services publics de distribution et d'assainissement ainsi que d'élimination des ordures ménagères est un terrain privilégié de la coopération intercommunale. Il s'agit en effet désormais de compétences obligatoirement transférées dans le cadre des communautés urbaines (nouvel article L. 5215-20-I-5° et 6° du CGCT), de compétences optionnelles parmi celles qui doivent expressément être retenues pour les communautés d'agglomérations (nouvel article L. 5216-5-II-3° et 4°) ou pour les communautés de communes éligibles à la dotation d'intercommunalité majorée (nouvel article L. 5214-23-I-5° : élimination et valorisation des déchets seulement). A côté de ces structures à fiscalité propre demeurent par ailleurs les syndicats traditionnels de coopération intercommunale à vocation unique ou multiple, ainsi que les syndicats mixtes dont l'existence devrait simplifier la mise en place de cette loi, notamment lorsque les imbrications de structures sont complexes ou que coopèrent plusieurs niveaux d'administration territoriale.

A l'instar des autres services collectifs, la gestion des déchets exige des investissements et des coûts de fonctionnement considérables qui, du fait de l'exigence croissante de la réglementation européenne en matière de sécurité et de protection de l'environnement, vont grever encore davantage des finances locales déjà fortement sollicitées. Dans ce contexte de rigueur budgétaire, le besoin de financement pousse les communes à trouver de nouvelles solutions pour s'acquitter de leurs missions. Ces mêmes considérations liées au financement des investissements, qui hier les poussaient à s'associer au sein de groupements de communes, conduisent souvent les collectivités à opter pour la gestion déléguée du service plutôt que pour l'exploitation en régie impliquant la passation des marchés publics. Dès lors, deux instruments, souvent complémentaires, séduisent les communes : la gestion déléguée et l'intercommunalité. Compte tenu de la faveur qu'obtiennent les formules de gestion déléguée, ces deux activités connaissent à peu près toutes les formes d'exploitation qu'autorise ce procédé, de la concession à certaines modalités de gérance



en passant par l'affermage et la régie intéressée. Les communes et les EPCI se trouvent donc signataires de nombreux contrats de délégation. On recense actuellement une dizaine de milliers de contrats pour la seule activité "eau et assainissement "et environ moitié moins pour l'activité "déchets".

Dans un domaine comme dans l'autre, force est de constater une certaine insécurité juridique sur les conventions de délégation de service public en cours, comme sur la conclusion de nouvelles conventions. Un éclaircissement des possibilités juridiques offertes aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale est donc nécessaire, voire indispensable, pour permettre une application aisée de la "Loi Chevènement" qui, en modifiant les structures de la coopération intercommunale, aura d'inévitables incidences sur le sort des contrats en cours d'exécution. En dépit de dispositions législatives tendant à préserver la sécurité juridique des délégations de services public en vigueur (nouvel article L. 5211-5 du CGCT) ou à préciser les règles de transfert de compétences et de ressources entre les communes et les EPCI (article 28 de la loi n°99-1126 du 28 décembre 1999), l'intervention de ce texte fait émerger de nombreuses questions. Le groupe de travail de l'Institut de la Gestion Déléguée a tenté d'y apporter des réponses satisfaisantes au plan juridique, tant pour les partenaires que pour les usagers des services publics locaux.

## **PREMIÈRE PARTIE**

# **METTRE EN ŒUVRE UN NOUVEAU CONTEXTE JURIDIQUE**

La coopération intercommunale est avant tout le résultat d'ajustements successifs, au départ conçus comme une voie pertinente de gestion des services publics locaux et des équipements y afférents. Aujourd'hui, il s'agit de répondre à une rationalisation des structures de coopération en vue de satisfaire au mieux l'intérêt général.

### **I - LE DEGRÉ D'INDIVIDUALISATION DES SERVICES PUBLICS LOCAUX : UN PRÉALABLE ESSENTIEL POUR L'OBJET DU CONTRAT**

La loi du 12 juillet 1999 implique une conception modifiée de la notion de service public d'élimination et de valorisation des ordures ménagères, comme du périmètre pertinent de nombreux services publics locaux, notamment celui du cycle de l'eau.

#### **1.1 - Le service public d'élimination des ordures ménagères en mutation**

A titre liminaire, le contexte juridique dans lequel s'inscrit l'activité d'élimination des déchets doit être rappelé.

Le secteur des déchets ménagers est régi par la loi du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, modifiée par la loi du 13 juillet 1992. Celle-ci est elle même fortement inspirée de la directive 91/156/CEE du 18 mars 1991 qui pose deux principes majeurs dans ce domaine :

- tous les déchets doivent en principe être valorisés
- la part du coût non couverte par la valorisation doit être supportée par les pollueurs.

La loi de 1992 a ainsi organisé la réduction progressive, avant le 1<sup>er</sup> juillet 2002, des décharges grâce, notamment, à la mise en place des plans départementaux d'élimination des ordures ménagères. Elle impose également à l'ensemble des projets élaborés en matière de déchets d'être compatibles avec les prescriptions et orientations de celui-ci.

Selon le code général des collectivités territoriales, "les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale assurent, éventuellement en liaison avec les départements et les régions, l'élimination des déchets des ménages" en compatibilité avec les plans départementaux d'élimination des déchets. Cependant, loin de préciser les limites du service public d'élimination des ordures ménagères, les textes législatifs imposent aux collectivités locales de déterminer elles-mêmes la consistance du service public qu'elles estiment devoir assurer. Elles peuvent par exemple étendre leur mission aux déchets industriels banals sans qu'il s'agisse d'une obligation légale. Il ressort donc de ces dispositions que l'activité de service public peut être affirmée sans être inscrite dans les textes.

### **1.1.1 - Le caractère d'activité de service public**

La loi du 15 juillet 1975, modifiée notamment par celle du 13 juillet 1992, ne dispose pas que les activités d'élimination des déchets et de récupération des matériaux constituent des activités de service public, alors que plusieurs lois récentes l'ont affirmé dans d'autres domaines.

Néanmoins, le code général des collectivités territoriales fait figurer l'élimination des déchets dans le chapitre IV du titre II du livre II du code

intitulé "Services publics industriels et commerciaux". L'article L.2224-13 du CGCT confie la responsabilité de cette tâche aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale, les départements et les régions pouvant y être associés. Il s'agit donc bien d'une compétence obligatoire de ces collectivités locales. Les déchets assimilés, sous certaines conditions, sont soit une compétence obligatoire des collectivités responsables du service d'élimination des ordures ménagères<sup>3</sup>, soit une compétence facultative<sup>4</sup>. Par ailleurs, la jurisprudence a qualifié l'activité d'enlèvement des ordures ménagères de service public administratif (TC 28 mai 1979, Préfet du Val d'Oise, Rec p. 672).

La jurisprudence a également reconnu sans difficulté au traitement des ordures ménagères le caractère d'une activité de service public (pour l'exploitation d'une décharge, voir CE 30 octobre 1981, Morin Rec.p.395 ; pour l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères, voir CE 4 avril 1978, Société marseillaise de crédit n° 03471 ou encore CE 6 janvier 1988 Entreprise Georges Dobrouckess, n° 40222). De même, plusieurs arrêts ont considéré que l'on était à l'égard d'un tel service en présence de "vrais" marchés d'entreprise de travaux publics (METP) dans lequel la collectivité publique confie la gestion du service public à son co-contractant (CE 11 décembre 1963 Ville de Colombes, Rec.p.612, à propos d'un contrat portant sur l'enlèvement des ordures ménagères ; CE 26 novembre 1971, Société SIMA, Rec p.723 au sujet d'une convention portant sur la construction et l'exploitation d'une usine de traitement des ordures ménagères).

La question se pose néanmoins de savoir si toutes les activités comprises dans la mission globale d'élimination des déchets relèvent d'une telle qualification.

Plusieurs cas de figure doivent être distingués :

- la collecte des déchets constitue, sans difficulté, une activité de service

---

3 - Déchets assimilés : compétence obligatoire ou facultative ?, JM Peyrical et Pascal Dias, le moniteur 10 novembre 2000

4 - Circulaire du ministère de l'Intérieur, 10 novembre 2000 relative à l'élimination des déchets des ménages

public dans la mesure où cette tâche relève également de la responsabilité de la police communale de "salubrité publique" visée à l'article L.2212-2 du CGCT (cf infra) ;

- l'élimination des déchets ménagers relève de la même logique ; elle s'inscrit nécessairement dans l'objectif fixé par la loi du 13 juillet 1992 d'élimination des décharges à l'horizon de l'an 2002 ;
- certaines activités spécifiques doivent-elles être exclues par principe de la sphère du service public, tel que le tri individualisé notamment lorsque cette activité est rattachée à la valorisation plutôt qu'à la collecte (collecte et traitement de produits spécifiques comme les vieux journaux ou le verre, unité de compostage, déchetterie) ? En effet, pour certaines de ces activités très intégrées dans un processus industriel et ayant une réelle dimension commerciale, il paraît moins évident de parler d'activité de service public. Néanmoins, et c'est toute la difficulté du sujet, il semble bien que ces activités aussi relèvent de l'objectif global de traitement des déchets.

Si, de manière générale, la valorisation appartient au service public, certaines actions donnant lieu à des ventes commerciales peuvent échapper à sa sphère lorsqu'elles sont séparées de toute autre activité de traitement des déchets. Il faut souligner que la nouvelle rédaction de l'article L.2224-13 fait référence à une telle valorisation des déchets.

Le traitement des déchets industriels donne lieu pour sa part à l'application de règles particulières. Les déchets industriels banals doivent ainsi être distingués des déchets ménagers, même s'ils sont le plus souvent traités de la même manière. S'agissant des déchets industriels spéciaux, ces derniers font l'objet de textes spécifiques qui prévoient l'organisation des tâches correspondant à leur élimination.

Comme on le voit, beaucoup de questions semblent ouvertes. Si l'on peut avoir le sentiment que l'ensemble de ces activités relèvent globalement d'un "service public de l'environnement", les interrogations commencent dès lors que l'activité est divisée en différents ensembles distincts et qu'une trop grande et trop fine "segmentation" des activités

aboutit à isoler certaines d'entre elles qui relèveraient alors d'un régime juridique spécifique.

La difficulté réside dans le fait que plus l'activité est segmentée, plus son appartenance au service public semble s'estomper, alors même qu'il ne fait aucun doute que globalement le traitement des déchets constitue bien une mission de service public. Cette segmentation est également amplifiée par les mécanismes de coopération intercommunale qui souvent scindent le service pour n'assurer que le traitement d'une partie des opérations. Or, la notion de service public nous paraît impliquer l'existence d'un "tout cohérent et suffisamment autonome". De trop grandes fragmentations et spécialisations ramènent à la notion de prestation de service et aux marchés publics.

Ainsi, lors de la constitution d'un groupement, les communes membres peuvent dans une certaine mesure choisir de transférer tout ou partie de leur compétence en matière d'élimination des déchets. Toutefois, ces compétences transférées peuvent être plus ou moins étendues. Si la collecte relève encore de la compétence de la commune dans la plupart des cas, le traitement relève de la compétence du groupement de communes, et en grande partie de syndicats mixtes. Le point de basculement des compétences semble être le quai de transfert.

La collecte sélective, quant à elle, est souvent rattachée à la collecte classique, et donc reste de la compétence des communes membres pour tout ce qui concerne les opérations de proximité. Par contre, le centre de tri est, le plus souvent, de la compétence des groupements de communes, ainsi que les déchetteries qui, apparemment, ne sont pas perçues par les communes membres comme des équipements de proximité relevant de leur domaine. La compétence en la matière est donc fréquemment transférée au groupement avec le traitement.

Dans ce sens, le ministère de l'environnement proposait de fractionner le service public d'élimination des déchets ménagers et assimilés en fonction de l'organisation intercommunale, c'est à dire que les communes avaient la possibilité de transférer leur compétence opération élémentaire

par opération élémentaire<sup>5</sup>. Il s'agissait de privilégier la souplesse et la modularité sans rendre l'action collective instable et incohérente.

Comme le soulignait le rapport parlementaire sur "Les déchets ménagers, pour un retour à la raison", le service d'élimination des déchets évolue : d'unique, il tend à se séparer en un service de collecte et un service de traitement. Les communes ont ainsi scindé les compétences entre diverses structures de coopération intercommunale en utilisant des montages certes adaptés à leur besoins, mais qui prennent parfois quelque liberté avec le droit applicable. On constate, de fait, une parcellisation technique et économique du service public, dérogeant au principe selon lequel les communes situées dans le périmètre d'intervention de deux structures distinctes ne peuvent transférer simultanément des compétences identiques (CE commune de Saint Vallier 16 octobre 1970, Rec p 583). Cette souplesse reconnue par la loi du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées a considérablement accru le degré de complexité et l'opacité des règles d'organisation et de financement du service. La direction générale des collectivités locales croit toutefois pouvoir noter dans son guide sur l'élimination des déchets<sup>6</sup> que "la subdivision du service public d'élimination des déchets des ménages et assimilés en plusieurs missions..., ne soulève pas de difficulté de principe sur le plan juridique".

Or la "loi Chevènement", sans reprendre la proposition du ministre de l'environnement, vient, dans le cadre de la coopération intercommunale, préciser la consistance de ce service public en acceptant la segmentation entre collecte et traitement.

Il s'agit en réalité d'une optimisation logique et concordante mais qui risque de perturber bien des schémas habituels. Ce qui était hier toléré

---

5 - Lors du Conseil des ministres du 26 août 1998, le Gouvernement a adopté de nouvelles mesures et annoncé des actions futures pour "accélérer la réalisation des objectifs de la loi de 1992". Les directions de ces actions sont multiples. Elles préconisent le fractionnement du service public en distinguant les opérations de collecte, tri et valorisation de celles dédiées à l'élimination finale.

6 - L'élimination des déchets, guide pratique de l'élu n° 9, Ministère de l'Intérieur.

pourrait ainsi être demain interdit. En instituant les deux blocs de compétence, collecte et traitement, la loi du 12 juillet 1999 assouplit la règle théorique, mais met hors la loi de nombreuses organisations pratiques qui donnaient jusqu'à présent satisfaction en respectant les nécessités techniques du service.

### **1.1.2 - la séparation des opérations d'élimination et de valorisation des ordures ménagères reconnue par la loi.**

La nouvelle rédaction de l'article L.2224-13 du CGCT précise que "les communes peuvent transférer à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte soit l'ensemble de la compétence d'élimination et de valorisation des déchets des ménages, soit la partie de cette compétence comprenant le traitement, la mise en décharge des déchets ultimes ainsi que les opérations de transports, de tri ou de stockage qui s'y rapportent".

Enfin, le dernier alinéa laisse aux communes ou aux EPCI la possibilité de confier la partie relative au traitement des déchets au département.

Pour la direction générale des collectivités locales, la collecte comprend toutes les opérations liées à la collecte y compris la déchetterie<sup>7</sup>. Face à ces difficultés, le ministre de l'intérieur a bien précisé (question AN n° 37814 du 22 novembre 1999) que le service public de la collecte comprend l'intégralité des opérations de collecte, en porte à porte ou en apport volontaire, y compris la gestion des déchetteries. Il demeure que certaines particularités semblent économiquement indissociables, collecte sélective et tri par exemple. Dans son pré-rapport sur l'intercommunalité, la même direction écrivait "la frontière entre collecte et traitement est quelque fois difficile à définir notamment en matière de recyclage...". De même, l'instruction fiscale du 12 mai 1999 semble effectuer un parallèle entre la collecte et tri sélectif. Dès lors, le pragmatisme et la concertation devront

---

7 - Dans le même sens L'élimination des déchets, guide pratique de l'élu, DGCL, P9 : cette opération concerne l'enlèvement des déchets des ménages à domicile, la gestion des points d'apport volontaire ainsi que le ramassage des déchets des lieux publics.



accompagner et adapter l'application de règles strictes qui pourraient ne pas répondre à la diversité des cas. En effet, la logique d'une séparation étanche sans aucune passerelle entre les deux types d'activités semble contraire à l'esprit des plans départementaux d'élimination des déchets comme à celui de la directive du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets, qui définissent la collecte comme l'activité de ramassage, de tri et/ou le regroupement de déchets en vue de leur transport. La nouvelle définition n'apparaît pas alors incompatible avec la directive, à condition que certaines opérations du service puissent être, selon les cas concrets, rattachées à l'une ou l'autre des deux parties.

Une circulaire du ministère de l'intérieur en date du 15 septembre 1999<sup>8</sup> précise que la loi interdit les transferts dits "en étoile"<sup>9</sup>, c'est-à-dire le transfert par les communes de la collecte à un EPCI et du traitement à un autre. En revanche, la loi permet le transfert en cascade<sup>10</sup>, c'est à dire qu'un EPCI qui bénéficie du transfert par les communes de l'ensemble de la compétence élimination des déchets des ménages et assimilés se voit reconnaître le droit de conserver la collecte et de transférer la partie de la compétence traitement à un syndicat mixte. La loi clarifie donc les compétences et le cadre institutionnel envisageable pour le service de collecte et de valorisation des ordures ménagères. Les adaptations nécessaires devront intervenir d'ici le 1er janvier 2003. Dorénavant, il existe donc deux services publics : la collecte et le traitement.

Trois solutions se dégagent :

- soit les communes exercent la totalité du service,
- soit ces communes conservent la compétence collecte et transfèrent le traitement à un établissement public de coopération intercommunale,
- soit elles transfèrent l'ensemble à un EPCI.

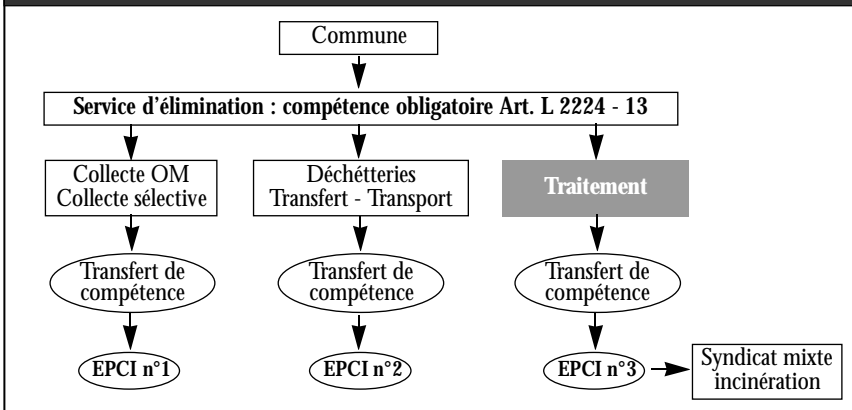
---

8 - Circulaire du ministère de l'intérieur en date du 15 septembre 1999 : contrôle à opérer sur la taxe et la redevance d'enlèvement des ordures ménagères.

9 - Dessin n° 1 transfert en étoile

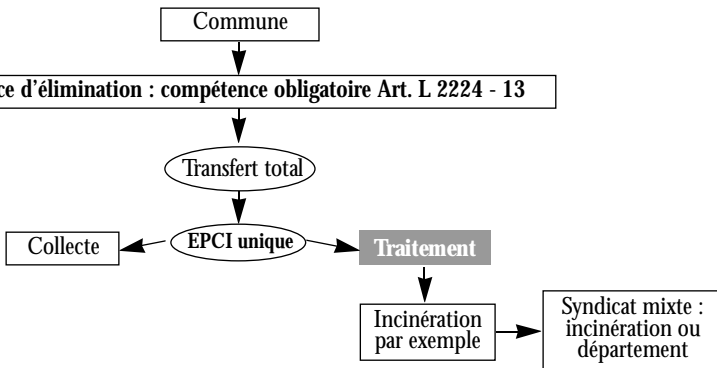
10 - Dessin n° 2 et n° 3 : transfert en cascade

### SITUATION ANCIENNE - TRANSFERT EN ETOILE

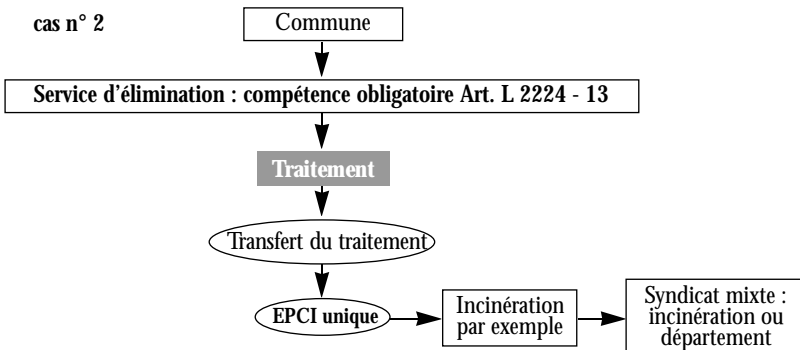


### SITUATION NOUVELLE - TRANSFERT EN CASCADE

cas n° 1



cas n° 2



Trois questions demeurent en suspens :

- Que deviendront les EPCI déjà constitués qui ne seraient pas strictement conformes aux nouvelles dispositions? Leurs statuts devront-ils être adaptés ou ces établissements devront ils être dissous dans les conditions fixées par la loi ? Il s'agit notamment des syndicats dont la compétence traitement s'étend à la collecte sélective alors que les communes ont conservé la compétence collecte des ordures ménagères. On retrouve là l'idée de pouvoir ou non rattacher l'opération collecte sélective à la partie collecte ou à la partie traitement.

Une question sous-jacente à la précédente est relative la contractualisation avec Eco Emballage ou Adelphe. Agréés par les pouvoirs publics pour gérer des programmes de valorisation des emballages, ces organismes passent des conventions avec les collectivités locales pour la mise en place d'une collecte sélective et leur permettre de bénéficier du taux réduit de TVA. Que se passerait-il si la collectivité contractante n'était pas celle qui effectue la totalité des prestations soumises aux taux réduits ?<sup>11</sup>

- Sera-t-il possible de confier à des syndicats la seule compétence collecte ? En l'état actuel du texte de loi, il faudrait absolument leur transférer aussi la compétence traitement ou les dissoudre faute d'objet.

- Pourra-t-on instaurer des syndicats mixtes de second niveau et devront ils assurer l'ensemble du traitement, ou sera-t-il possible de scinder celui-ci ?

Il n'y a pas d'impossibilité de transfert, notamment pour le traitement, à un EPCI plus large, de type syndicat mixte. S'agissant de la segmentation du traitement, le doute est cependant permis. En effet, les éléments énumérés dans la loi n'ont pas tous la consistance suffisante pour faire l'objet d'une compétence unique qui ait un sens concret. En réponse à une question parlementaire<sup>12</sup>, le ministre de l'Intérieur précisait que la mission

---

11 - Nouvelle fiscalité et nouvelle organisation de l'intercommunalité : quel impact sur la gestion des déchets ménagers ? ADCF et SITA France. sénat 15 septembre 1999

12 - Question écrite n° 11809, JO Sénat du 25 mai 2000

comprend nécessairement l'intégralité du traitement et de la mise en décharge des déchets ultimes. Elle peut comprendre par ailleurs des missions de transports, de tri ou de stockage, selon une délimitation à préciser avec les collectivités membres qui continuent à assurer au moins la collecte, qu'il s'agisse de la collecte traditionnelle, de la collecte sélective ou de la collecte par apport volontaire dans les déchetteries.

## **1.2 - Les services publics de l'eau : en attente d'une réforme**

Le cycle de l'eau, au sens de la loi de 1992, est dans son ensemble, une mission fondamentale de service public en raison de l'importance de ce secteur pour l'hygiène et la santé publique.

Bon nombre de communes se sont appuyées sur leurs attributions de police de la salubrité pour s'engager, dès le XIX<sup>e</sup> siècle, dans la distribution de l'eau et étendre leurs compétences, par la suite, à l'assainissement des eaux usées. Cette mission d'hygiène publique confère à la distribution de l'eau et à l'assainissement la nature de service public sous le contrôle et l'autorité de la puissance publique, notamment des communes, dont le rôle a été affirmé par la jurisprudence du Conseil d'Etat dès 1877 et par la loi communale du 5 avril 1884 : les communes décident de la création des réseaux et en assurent le financement. Depuis une quarantaine d'années, se sont ajoutées à ces préoccupations sanitaires, des considérations environnementales consacrées par une loi cadre du 3 janvier 1992 sur le cycle de l'eau. De nouveaux axes prioritaires sont en cours de redéfinition dans le cadre d'un avant-projet de loi modifiant essentiellement la loi sur l'eau de 1964, et dans une moindre mesure, la loi sur l'eau de 1992.

La complexité de la législation existante en ce domaine et les nouvelles contraintes européennes sont à l'origine d'une refonte du droit de l'eau. Comme le souligne le rapport parlementaire sur la gestion de l'eau (AN 1989-1990 n° 1460) : "Le droit de l'eau apparaît au premier abord comme un ensemble composite rattaché à différents codes (code rural, code de la santé publique, code civil) où parmi des règles très anciennes

et marginales se dégagent trois textes principaux: la loi du 8 avril 1898 relative au régime et à la répartition des eaux, la loi du 16 décembre 1964 traitant de la lutte contre la pollution, la loi du 10 juillet 1973 relative à la défense contre les eaux". La nouvelle loi cadre de 1992 avait pour objectif d'harmoniser ces différents textes.

Plus récemment, le Conseil de la communauté européenne a édicté une nouvelle directive du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine<sup>13</sup>. Deux principes fondateurs et novateurs ont été posés sans pour autant revenir sur les apports positifs de la législation précédente et notamment ceux de la loi du 16 décembre 1964 fondée sur le principe "pollueur-payeur"<sup>14</sup> :

- la gestion globale et équilibrée de la ressource
- la conciliation des différents usages de l'eau

Cette loi concilie le rôle primordial de l'eau pour la vie économique et la nécessité absolue de protéger un bien vital pour la vie des hommes. Cependant, la réussite de la politique de l'eau ne saurait reposer sur les seules mesures de police mais passe également par une mobilisation accrue de tous les acteurs dans le domaine de l'eau avec notamment un renforcement de l'intervention des collectivités locales. La future loi cadre devrait confirmer et élargir d'une part les compétences des collectivités territoriales, notamment en matière d'aménagement et de gestion de la ressource en eau et d'autre part définir une nouvelle régulation économique de ce secteur. L'ensemble de ces objectifs est à l'origine de cette refonte du droit de l'eau en discussion prochainement devant le Parlement.

### **1.2.1 - Les services publics de l'eau**

Le code général des collectivités territoriales consacre un titre aux dispositions particulières à certains services industriels et commerciaux. Parmi

---

13 - La directive devra être transposée en droit national avant le 25 décembre 2000

14 - Loi n° 64 -1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution

ceux ci figurent les services de l'eau. Pour autant, la consistance de ces services publics n'est pas clairement définie. Si l'article L. 2224-7 du CGCT précise que le service public d'assainissement vise "tout service chargé en tout ou partie de la collecte, du transport ou de l'épuration des eaux usées", l'ancien article L 371-1 du code des communes prévoit seulement que la distribution d'eau potable comporte en particulier la réalisation et l'entretien de canalisation d'adduction d'eau.

Le service de distribution d'eau constitue bien un service public qualifié de local, trouvant à côté de la consécration jurisprudentielle<sup>15</sup>, un fondement plus traditionnel reposant sur l'emprise du domaine public communal. Il n'en demeure pas moins que le Conseil d'Etat a déjà jugé que ce service pouvait être organisé au niveau départemental (CE 13 mars 1985 Ville de Cayenne, CJEG 1985, p 310) dès lors qu'il y a carence communale.

Au demeurant, le projet de loi tendant à réformer la politique de l'eau précise que la notion de service public de distribution d'eau pour l'alimentation humaine est de la compétence des communes, complétant ainsi la loi sur l'eau de 1992 qui a confié aux communes l'organisation des services d'assainissement et qui a réaffirmé le caractère de service public industriel et commercial de l'activité, déjà dégagé par la jurisprudence.

En effet, le service public de distribution des eaux n'est pas expressément qualifié par la loi ; il est toutefois, dans la majeure partie des cas, qualifié de service public industriel et commercial (CE, 9 mai 1980, Mme Alodesselrem, Rec p 643), beaucoup plus rarement de service administratif (CE 7 mai 1992 Verdier, Rec p 565), et ceci d'autant plus que le Tribunal des conflits a jugé qu'eu égard à son objet et aux conditions de son fonctionnement le service de distribution d'eau exploité en régie présente le caractère d'un service public industriel et commercial, bien que la somme mise annuellement à la charge de chacun des titulaires d'une police d'abonnement ait un caractère forfaitaire et soit inférieure au coût

---

15 - CE 27 avril 1877, Ville de Blois, Rec p 385

réal du service (TC 19 février 1990, M Thomas/Cne de Franczal, Rec p 618). En conséquence, l'article L.2224-1 du CGCT imposant l'équilibre budgétaire d'exploitation est applicable aux services de distribution d'eau potable.

Il résulte également du caractère de service public de la distribution de l'eau que l'ensemble des règles tirées du droit des services publics s'applique à lui. Il est en effet soumis aux principes juridiques applicables à tous les services publics locaux, et, notamment au principe d'égalité des usagers devant le service<sup>16</sup> et au principe de continuité. Le principe de continuité du service public impose à l'exploitant d'assurer jour et nuit le service sans défaillance, ni interruption, y compris en situation imprévisible, sauf en cas de force majeure. Sont également applicables les principes de mutabilité<sup>17</sup> – d'adaptation aux besoins –, d'équilibre financier du contrat et d'imprévision.

Les conditions d'organisation du service d'assainissement sont très voisines de celles de la distribution. Les deux services sont souvent assurés de manière conjointe dans la mesure où il s'agit des mêmes usagers, des mêmes périmètres et dans une moindre mesure des mêmes gestionnaires. Pour autant, le service public de l'assainissement constitue un service public local distinct du service public de distribution d'eau potable.

Avant la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, les communes n'assuraient la charge obligatoire que des dépenses d'entretien et de fonctionnement des stations d'épuration existantes lorsqu'il y avait un réseau de collecte des eaux usées. Depuis, les communes sont obligées de prendre en charge les dépenses relatives au système d'assainissement collectif et au contrôle des dispositifs non collectifs. La jurisprudence a cependant longuement hésité, avant que cette loi n'apporte une position définitive, sur la qualification juridique des services d'assainissement.

---

16 - CE 8 avril 1998 Association pour la promotion et le rayonnement des Orres, BJCP n°1 1998

17 - CE 11 mai 1883, CGE/ ville de Nantes, Rec p 461

Aujourd'hui le service d'assainissement, tel qu'il est défini par l'article L.2224-7 du CGCT, est considéré comme un service public à caractère industriel et commercial.

### **1.2.2 - L'organisation des services publics de l'eau dans le cadre de l'intercommunalité**

- *Complexité technique*

Si la responsabilité des services de l'eau et de l'assainissement relève de la compétence communale, leurs capacités techniques et financières sont souvent trop limitées pour assurer l'ensemble de ces services au seul niveau municipal. C'est pourquoi les communes ont recours à toute la gamme des institutions intercommunales. Par ailleurs, cette dimension est fortement encouragée par l'obligation posée à l'article 5 du décret du 3 juin 1994, qui prévoit la délimitation de zones dans lesquelles la population ou les activités économiques sont suffisamment concentrées pour qu'il soit possible de collecter les eaux usées vers un système d'épuration unique, comprenant la collecte et le traitement en plus de l'épuration. Or la loi sur la simplification des structures intercommunales, qui obéit à d'autres logiques, conduit à un bouleversement institutionnel affectant les structures existantes, dont les effets induits sont difficilement mesurables en cas de non concordance des périmètres, du fait du principe du retrait des structures existantes.

En effet, la gestion de l'eau et de l'assainissement d'une commune peut relever, pour les différentes étapes du cycle de l'eau, d'institutions intercommunales différentes. La loi de 1992 laissait ainsi la latitude aux communautés de communes, par exemple, de définir précisément le contenu des compétences transférées par les communes : " la définition des compétences transférées au sein de chacun des groupes de compétences est fixée par la majorité qualifiée requise pour la création de la communauté de communes". Cette possibilité permettait de faire coïncider les compétences avec les fractionnements de services existant très fréquemment dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Ainsi, un syndicat intercommunal pouvait se charger de la production et du transport alors



que la distribution de l'eau demeurait à l'échelon communal. Il faut aussi souligner qu'il était fréquent de voir des communes ayant conservé leur compétence en matière de réseaux communaux d'assainissement adhérer à un syndicat pour les réseaux de transport intercommunaux, qui pouvait lui même être différent de celui en charge du traitement des effluents. Le Conseil d'Etat, dans un cas d'espèce, a considéré pour sa part que l'adhésion d'une commune à un syndicat ayant pour objet la construction et l'exploitation d'un réseau de distribution d'eau potable ne conférait pas à cet EPCI une compétence exclusive qui ferait obstacle à ce que les communes qui disposaient d'installations affectées à l'alimentation de leurs habitants en eau potable en poursuivent l'exploitation (CE 31 juillet 1996, commune de Sète, Rec p 326).

**Il semble que la loi interdise maintenant explicitement les solutions qui hier étaient autorisées en matière d'assainissement ou n'était pas interdites en matière de distribution de l'eau.** En effet, la question récurrente est de savoir si la compétence eau ou assainissement, lorsqu'elle est transférée à une communauté d'agglomération, peut ne pas être détenue dans sa totalité, comme y incitaient souvent la logique technique et la recherche de l'efficacité du service rendu.

Auparavant, la séparation des fonctions était, pour l'assainissement, explicitement permise par la loi, chaque fonction étant d'ailleurs, en elle même, un service public. Pour la distribution d'eau, la loi ne l'interdisait pas explicitement. Cette séparation fonctionnelle était ainsi admise pour l'assainissement par l'article L.2247-7 qui prévoyait que "tout service chargé en tout ou partie de la collecte, du transport ou de l'épuration, des eaux usées constitue un service d'assainissement", et par le décret du 13 mars 2000. Le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public compétent pour tout ou partie du service public d'assainissement collectif ou non collectif instituait une redevance d'assainissement pour la part du service qu'il assure et en fixait le tarif.

En contrariété avec la pratique, la loi du 12 juillet 1999 étend aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération, la globa-

lisation déjà connue pour les communautés urbaines. Elle impose de rassembler dans une seule et même compétence "eau" des fonctions multiples exercées sur des périmètres territoriaux distincts. La fonction distribution de l'eau, par exemple, répond pourtant à une logique d'urbanisation alors que la fonction production d'eau obéit à une toute autre logique liée au milieu naturel. La zone géographique concernée est ainsi souvent vaste et ne coïncide pas avec les délimitations administratives.

Pour l'assainissement, il faut également distinguer la fonction "collecte" de la fonction "transfert et épuration", dont les périmètres relèvent respectivement des mêmes logiques que celles de la distribution et de la production d'eau. Il faut enfin considérer que la gestion des eaux pluviales est une compétence à part entière, qui doit selon les cas (réseaux unitaires ou réseaux séparatifs) être rapprochée des compétences assainissement ou des compétences voirie.

Ce fractionnement dicté par des réalités techniques n'est pas envisagé par la loi pour les communautés d'agglomération ni les communautés urbaines. En revanche les compétences eau ou assainissement n'étant prévues pour les communautés de communes que d'une manière facultative, rien ne semble à priori empêcher de transférer une partie seulement de ces services publics.

Pour le ministère de l'Intérieur, la loi mentionnant ces compétences de manière globale, le contenu de la compétence de la communauté d'agglomération en matière d'eau et d'assainissement se déduit de la compétence des communes, auxquelles la communauté d'agglomération est intégralement substituée dans chacun de ces domaines. La communauté d'agglomération doit alors assurer, s'agissant de la compétence eau, le service complet de la distribution d'eau potable (production, transport et stockage). La compétence assainissement collectif comprendrait la collecte, le transport des eaux usées, l'épuration des eaux usées et l'élimination des boues.

- Complexité administrative

Le mode de gestion des services entraîne également un degré supplé-

mentaire de complexité. En effet, chaque commune ou établissement public intercommunal peut gérer les diverses fractions du service soit dans le cadre d'une régie, soit dans le cadre d'une délégation de service public. Par exemple, adduction, production et distribution peuvent être assurées par la même entité, mais il peut arriver que ces opérations soient confiées à des opérateurs distincts parties à des contrats distincts. A propos des cas de segmentation des services publics, le professeur Richer écrivait "alors que la concession et l'affermage étaient initialement conçus comme des contrats synthétiques, des contrats de gestion déléguée sont conclus pour gérer des activités qui ne représentent qu'un aspect du service. Cette décomposition du service public conduit à la conclusion de contrats qui se trouvent bien souvent à la frontière entre le contrat de gestion déléguée et le marché de service". En tout état de cause, une éventuelle segmentation du service ne devrait recouvrir qu'une fonction simple, comme c'est le cas pour les ordures ménagères : production et distribution pour l'eau, collecte et épuration pour l'assainissement.

Il n'en demeure pas moins que la question de la globalité des services publics reste ouverte : les services publics peuvent ils être divisés en autant d'éléments distincts susceptibles de faire l'objet de transferts de compétences distincts ? Jusqu'où doit-on et peut-on pousser la logique de la segmentation ? L'on voit bien, en tous cas, que les problèmes naissent de frontières établies où il n'en fallait pas, ou bien non établies là où il en fallait.

## **II - LA STRATIFICATION DES STRUCTURES INTERCOMMUNALES : UN CHOIX COMPLEXE.**

La loi d'orientation de 1992, à l'origine de la multiplication des structures intercommunales s'est accompagnée d'une particulière complexité du régime financier et juridique. Dans une perspective de simplification, la loi du 12 juillet 1999, outre la réorganisation des modalités de coopération, énonce des règles communes à l'ensemble des différentes catégo-

ries d'EPCI. Cette loi aura essentiellement des conséquences sur la délimitation des compétences et des périmètres géographiques de chacun.

Une commune ne peut pas adhérer à deux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (Art L.5210-2 du CGCT). Par conséquent, la superposition de deux EPCI à fiscalité propre est impossible. Il est également de jurisprudence constante que les communes qui ont transféré des compétences à des établissements publics de coopération intercommunale ne peuvent plus exercer elles mêmes ces compétences. Elles n'ont pas davantage la possibilité de confier à un autre EPCI des compétences déjà transférées par ailleurs (CE 4 février 1994, Syndicat intercommunal du collège Honoré de Balzac). La loi ne peut toutefois empêcher le chevauchement de périmètres entre une communauté (urbaine, d'agglomération ou de communes) et un syndicat ( de communes ou mixte ) puisqu'il ne s'agit pas d'un établissement à fiscalité propre.

La coexistence possible de nombreuses formes d'EPCI sur des territoires distincts entraîne un enchevêtrement complexe de compétences et de périmètres. Ce constat nuit à la rationalisation des compétences que toute coopération intercommunale se fixe en principe pour objet. Pour remédier à ces difficultés, la loi de 1999 a posé un principe strict : **l'obligation de retrait des communes des syndicats dans le cas où ceux-ci exercent des compétences dévolues au nouvel E.P.C.I auquel elles appartiennent.**

Cette règle permet un exercice effectif par la communauté d'agglomération ou urbaine des compétences obligatoires et optionnelles. Le modèle de "représentation/substitution" issue de la loi ATR de 1992 demeure en vigueur pour les communautés de communes, pour les communautés d'agglomération dans le cas précis des compétences facultatives et pour les communautés urbaines existantes à la date de promulgation de la loi (article L.5215-23 du CGCT). Si un tel principe est affirmé rigoureusement, il est toutefois nécessaire de distinguer précisément les différentes hypothèses.

*A priori*, il existe trois cas de figures :

### **2.1 - L'hypothèse de la transformation d'un EPCI en une nouvelle communauté, sans modification de périmètre territorial**

Dans cette hypothèse, l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est substitué de plein droit au syndicat de communes préexistant dont le périmètre est identique au sien pour la totalité des compétences qu'il exerce. Cette hypothèse est certainement la plus simple et ne pose guère de difficulté juridique puisqu'elle est réglée par les textes. La substitution pure et simple du nouvel EPCI à l'ancien entraîne de fait et de droit la dissolution du syndicat. L'acte portant création de la communauté de communes constate la dissolution du syndicat et précise les conditions de la liquidation. On peut penser qu'il s'agit d'une transformation purement "administrative" d'un établissement public de coopération intercommunale en un autre.

Cette hypothèse est réglée par les articles L.5214-21 pour les communautés de communes, L.5216-6 pour les communautés d'agglomération et L.5215-21 pour les communautés urbaines.

### **2.2 - Une hypothèse intermédiaire doit également être envisagée :**

Il s'agit de celle où le périmètre du syndicat de communes est inclus dans celui de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Contrairement à la solution précédemment évoquée quelques différences se font jour suivant la qualité de l'EPCI à fiscalité propre.

Le syndicat est inclus dans le périmètre de la communauté d'agglomération (ou communauté urbaine) : la communauté est substituée de plein droit au syndicat pour les compétences qu'elle exerce. Néanmoins, celui-ci ne serait pas amené à disparaître de plein droit s'il exerce d'autres compétences (article L.5216-6).

Le syndicat est inclus dans le périmètre d'une communauté de communes : s'il y a identité de compétences, le syndicat est dissous (Article

L.5214-21). Dans le cas contraire, le syndicat doit se séparer de cette compétence avant que la communauté de communes puisse s'en prévaloir.

### **2.3 - Troisième hypothèse : les périmètres distincts**

Il est ici nécessaire de distinguer les activités obligatoires et optionnelles de celles qui sont facultatives.

Dans ce dernier cas, l'ancien mécanisme de "représentation – substitution" subsiste et ne modifie pas le périmètre et les compétences du syndicat préexistant. Ce mécanisme introduit par la loi ATR de 1992 permet en fait aux communes de transférer simultanément la compétence à un syndicat et à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, ce dernier représentant les communes au sein du syndicat. La loi du 12 juillet 1999 limite son emploi sans l'interdire. La carte de l'intercommunalité n'en sera évidemment pas simplifiée.

*A contrario*, si la communauté d'agglomération ou la communauté urbaine sont investies de compétences obligatoires ou optionnelles antérieurement dévolues à un syndicat, s'applique alors la règle du retrait automatique : les communes doivent se retirer du syndicat préexistant. L'article L.5215-22 détermine cette solution pour les communautés urbaines et l'article L.5216-7 pour les communautés d'agglomération. Dans l'un et l'autre cas, la création ex nihilo ou par transformation vaut retrait du syndicat concerné des communes à double appartenance. Il reste que certains syndicats seront vidés de toute substance faute de communes adhérentes, ce qui risque de provoquer certaines répercussions sur les contrats conclus par les syndicats concernés.

En revanche, s'agissant des communautés de communes, le mécanisme de "représentation – substitution" demeure en vigueur.

Les procédures de retrait d'une partie des communes membres d'un syndicat ou la réduction de compétences peuvent soulever certaines difficultés, puisqu'il s'agit de régler les conditions d'une cessation partielle d'ac-

tivités, d'établir les conditions d'une reprise partielle des actifs, ainsi que des engagements donnés et reçus en vertu du principe de continuité des contrats. C'est pourquoi, alors que l'arrêté préfectoral de création vaut retrait des communes, il semble que le retrait doit également faire l'objet d'un arrêté préfectoral spécifique à chacun des syndicats, actant ainsi la réduction du périmètre de ces structures et permettant la redistribution du patrimoine entre les différentes communes (Art L.5212-29 du CGCT). En effet, il sera nécessaire de distinguer les biens de la commune de ceux du syndicat. Une commune qui transfère des compétences à un EPCI ne lui transfère pas obligatoirement la propriété des biens liés à l'exercice de ces compétences. A ce sujet une réponse ministérielle rappelle que la mise à disposition doit être constatée par un procès-verbal établi contradictoirement entre la commune antérieurement compétente et l'établissement<sup>18</sup>. Par conséquent, une commune doit être autorisée par le préfet, après avis de la commission départementale de coopération intercommunale, à se retirer du syndicat pour adhérer à une communauté de communes, ou à lui retirer une ou plusieurs compétences pour les transférer à une communauté dont elle est membre ou à laquelle elle adhère. Cependant, il faut signaler que cette opération demeure délicate et risque de mettre en péril l'équilibre financier de nombreux syndicats. A cet égard, le récent décret du 29 février 2000 prévoit " Lorsqu'un syndicat de communes ne compte plus, qu'une seule commune membre, sa disparition est constatée par arrêté du représentant de l'Etat,..."<sup>19</sup>. Il n'est pas certain qu'un syndicat comportant plusieurs communes de petite dimension aura encore une réalité économique et représente une intercommunalité de gestion cohérente et efficace.

La solution du retrait automatique des syndicats aboutit à faire perdre aux syndicats leur cohérence économique, fonctionnelle et spatiale.

Certes, ce n'est pas le sort de l'ancienne structure de coopération inter-

18 - Réponse ministérielle 23 août 1999, n° 25688, JO Ass Nat

19 - Décret n° 2000-170 du 29 février 2000, relatif à la disparition des syndicats intercommunaux et des syndicats mixtes

communale qui doit préoccuper, si la nouvelle structure est plus satisfaisante, mais l'exercice même et la qualité des services publics locaux. Pour autant, l'existence de l'établissement public de coopération intercommunale répondait à une logique technique déterminée. Un service syndical n'est pas la juxtaposition de services municipaux qui le composeraient et que l'on pourrait facilement segmenter. La simplification intercommunale ne s'impose pas d'elle-même. Il s'agit en effet de tenir compte des situations de fait. Or il n'est généralement pas question de modifier des infrastructures existantes, lorsqu'il s'agit par exemple de réseaux d'adduction ou de distribution d'eau.

La traditionnelle dichotomie entre la coopération de gestion tournée vers la gestion de services publics et la coopération de projet dont la finalité est de permettre de regroupement de communes autour d'un projet commun de développement et aménagement du territoire s'oppose au passage spontané de l'une à l'autre.

Plusieurs solutions peuvent être évoquées pour accompagner cette évolution en préservant la sécurité juridique des contrats en cours :

- La création d'un syndicat mixte par adhésion de la communauté d'agglomération à l'ancien syndicat. Cette possibilité est d'ailleurs préconisée par le rapport de la commission Mauroy qui prévoit de rendre plus aisée la création de grands syndicats mixtes avec des EPCI à fiscalité propres pour membres principaux.

Toutefois, elle ne prend que partiellement en compte la réalité économique initiale du syndicat, puisqu'elle implique une nouvelle approche dans l'exercice des compétences du syndicat par un afflux de communes initialement non prévues. Se pose alors le problème des capacités techniques et d'infrastructures du syndicat.

Le syndicat mixte permet, en fait, d'associer aux communes d'autres personnes morales de droit public pour réaliser des projets communs : le syndicat mixte, grâce à sa relative souplesse, devient un outil important de l'adoption du paysage institutionnel local, mais il ne règle pas tous les problèmes. Notamment la multiplication de ces structures ne va-t-elle



pas dans le sens contraire de ce que voulait la loi ? Il y a une sorte d'inadéquation entre l'objectif et le dispositif puisque l'exercice direct par la communauté d'agglomération des compétences qui lui sont dévolues est par la suite transféré aux syndicats mixtes.

Une autre difficulté soulevée par ce foisonnement de structures risque de privilégier les syndicats existants. Certes, il est nécessaire d'appliquer le retrait automatique d'une commune devenue membre d'une communauté d'agglomération sauf adhésion à l'un d'entre eux pour l'ensemble du périmètre de la communauté d'agglomération, mais il sera difficile compte tenu du contexte économique, technique ou géographique de ne pas appartenir à différents syndicats mixtes.

- Une solution envisageable pourrait être également de limiter l'obligation automatique de retrait sans pour autant en abandonner le principe. Solution qui dans certaines circonstances peut s'avérer nécessaire. Cette obligation pourrait en particulier être assortie d'un délai permettant de réaliser les modifications techniques matérialisant la nouvelle logique institutionnelle. On retrouve là une limite physique à toute modification rapide de la carte de l'intercommunalité existante.

Ne pourrait-on pas également mettre en place entre le syndicat et le nouvel établissement public de coopération intercommunale, pour la partie du service posant problème, une relation adaptée aux circonstances de l'adhésion de communes à l'établissement public de coopération intercommunale pour une partie du service public ? Cette hypothèse permettrait de résoudre le cas soulevé par la jurisprudence du Conseil d'Etat Communauté de Piémont de Barr de 1998, qui est venue marquer les limites d'un recours sans mise en concurrence à une structure intercommunale dans le cadre de la gestion d'un service public. Suivant cette logique, le juge pourrait en effet être tenté de requalifier certaines relations contractuelles entre collectivités locales et groupement de communes en simples prestations de services.

Le ministre de l'Intérieur a par ailleurs rappelé la possibilité pour les collectivités locales d'être délégataires de service public (Rep min n° 387, JO

Sénat septembre 1997), ce qui pourrait être une solution aux problèmes posés. L'hypothèse d'une convention de délégation de service public dans laquelle le délégataire est une collectivité locale ou un établissement public est relativement peu fréquente. Le Conseil d'Etat vient également de rappeler qu'un établissement public pouvait bénéficier d'une délégation de service public<sup>20</sup>. Cependant elle ne peut être exclue même si de sérieux problèmes se posent notamment au regard du droit de la concurrence ou du principe de spécialité. En effet, le fonctionnement de l'établissement public est dominé par le principe de spécialité qui signifie qu'il se voit reconnaître une simple compétence d'attribution définie par ses statuts dans la limite territoriale des collectivités membres. Le Conseil d'Etat, dans sa décision précitée, vient d'indiquer que dans l'hypothèse où un établissement public répond à une mise en concurrence pour l'attribution d'une délégation de service public, il appartient au juge d'apprécier si les subventions dont il bénéficie et ses liens éventuels avec le délégant – notamment à travers la négociation d'autres contrats – ne le placent pas dans une situation avantageuse par rapport aux autres candidats.

- Une troisième solution pourrait consister à choisir des compétences facultatives pour la nouvelle communauté, ce qui mettrait en échec le principe du retrait automatique des communes adhérentes à ces nouvelles communautés. La question est dès lors celle de savoir si une compétence optionnelle peut devenir une compétence facultative.

Sur ce point, il semble que toute compétence qui ne serait pas utilisée à titre optionnel devienne ipso-facto une compétence facultative. A partir du moment où le choix de l'exercice des trois compétences optionnelles, parmi les cinq prévues par la loi, est décidé par les conseils municipaux à la majorité qualifiée requise pour la création du groupement, les deux compétences non choisies deviennent des compétences facultatives. Ce constat rejoint le principe selon lequel les communes membres d'un

EPCI peuvent à tout moment transférer certaines de leurs compétences bien que celles-ci ne soient pas définies statutairement au moment de la création.

- Une quatrième voie envisageable consisterait à scinder ou fragmenter une compétence générique (déchets, eau, assainissement) en une multitude de services connexes.

Une telle voie revient à opposer à une approche purement géographique une approche fonctionnelle. Il convient de souligner qu'une telle scission du service a été admise pour l'eau par la jurisprudence et dernièrement par la loi pour les déchets, mais dans des proportions raisonnables<sup>21</sup>.

- Une dernière possibilité, certainement la plus simple, consiste à éviter de prendre la ou les compétences dont la complexité technique ou géographique ne permet pas un retrait aisé des collectivités membres de

## DEUXIÈME PARTIE

# SÉCURISER LE RÉGIME DES SERVICES DÉLÉGUÉS

Distribution d'eau, assainissement, collecte et valorisation des ordures ménagères, nombreuses sont les collectivités locales qui font appel, aujourd'hui, dans ces domaines à la gestion déléguée pour leurs services publics locaux. Le fonctionnement normal du service public suppose qu'il soit constamment adapté à l'évolution des besoins des usagers et à celle des moyens permettant d'y satisfaire.

### **I - LES PERSPECTIVES OUVERTES AU SYSTÈME DE LA GESTION DÉLÉGUÉE DANS LE DOMAINE DE L'EAU ET DES DÉCHETS.**

Les communes organisent librement les services de distribution d'eau potable et d'assainissement en vertu du principe de libre administration des collectivités locales résultant de l'article 72 de la Constitution.

En ce qui concerne le cycle de l'eau, les communes ont principalement le choix entre l'affermage, si elles souhaitent ne déléguer que l'exploitation des installations, ou la concession, dans le cas où s'y ajoutent le financement et la réalisation des travaux. Or, face à la dégradation des finances locales, c'est souvent la solution de la gestion déléguée qui est envisagée :

85 % du volume d'eau distribué l'est aujourd'hui dans le cadre d'un service délégué, et 45 % dans le domaine de l'assainissement. Les régies représentent moins de la moitié des services de distribution et se situent majoritairement en milieu rural. Certes, comme le précise l'avant-projet de loi sur l'eau, le raccordement des usagers domestiques et industriels aux réseaux d'eau est aujourd'hui achevé et l'extension de la desserte en assainissement atteint des limites économiques. Les enjeux portent désormais sur le renouvellement des infrastructures, l'amélioration de leur fiabilité et de leur performance. Il demeure que les conventions de délégations de service public restent pour les collectivités locales la solution choisie dans la majorité des cas.

La définition du champ d'application des procédés concessifs a été remise en cause par l'intervention de la loi du 29 janvier 1993 dite "Loi Sapin" qui, en faisant apparaître la notion nouvelle "de délégation de service public", sans en donner de définition, a eu pour effet de modifier la répartition entre les catégories traditionnelles de procédés concessifs. Il a fallu principalement la jurisprudence des formations tant contentieuses que consultatives du Conseil d'Etat pour apporter des précisions utiles.

En effet, une apparente antinomie entre délégation de service public et traitement des déchets semblait exister avant qu'une évolution jurisprudentielle favorable à une réconciliation entre délégation et traitement des déchets ne se fasse jour.

Contrairement à d'autres services collectifs comme l'eau et l'assainissement, le financement du service public du traitement des déchets ne repose pas sur une rémunération de l'exploitant par une redevance perçue sur les usagers. Or, selon un arrêt du Conseil d'Etat, un contrat qui prévoit que la rémunération du cocontractant chargé de l'enlèvement des ordures ménagères est assurée non par des redevances sur l'utilisateur mais par une rémunération forfaitaire à la charge de la ville, n'est pas une concession mais un marché<sup>22</sup>. La jurisprudence a ainsi consacré la redevance payée par l'utilisateur comme le critère classique de la délimitation de la concession<sup>23</sup>. Pour autant, la solution jurisprudentielle n'a aucune-

ment sonné le glas de la délégation de service public des déchets. Simplement, les collectivités locales ont procédé dans un certain flou juridique avant de se rattacher à une nouvelle possibilité offerte par la loi du 5 janvier 1988, à savoir le bail emphytéotique administratif (BEA) avec convention d'exploitation non détachable<sup>24</sup>. Dans ce cas, le bail doit s'accompagner d'une convention d'exploitation qui, selon le juge administratif, détermine la nature précise du contrat. Ainsi le Conseil d'Etat a pu juger qu'un BEA assorti d'un contrat d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères était un marché public en raison du mode de rémunération du cocontractant<sup>25</sup>, alors qu'un contrat similaire a été considéré par une juridiction de premier ressort comme une délégation de service public<sup>26</sup>. Ces différents montages juridiques montrent l'importance pour les collectivités locales du choix de recours au concept de gestion déléguée. Les difficultés d'interprétation liées aux frontières entre délégations et marchés ne sont cependant toujours pas parfaitement stabilisées et demeurent source d'insécurité juridique.

La décision du Conseil d'Etat du 15 avril 1996 "Préfet des Bouches-du-Rhône c/Commune de Lambesc" a jugé que constituait une délégation de service public le contrat par lequel la rémunération du cocontractant de l'administration était substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation. Cette notion de rémunération liée au résultat de l'exploitation renvoie à la notion de prise de risque par le cocontractant, consubstantiel à la notion de concession qui, selon la formule traditionnelle, est exploitée aux risques et périls du concessionnaire. Ce faisant, la Haute Assemblée a affirmé que seuls les procédés de gestion des services publics aboutissant à transférer le risque d'exploitation du déléguant à l'entre-

---

22 - CE 11 décembre 1963, Ville de Colombes

23 - CE 26 novembre 1963 SIMA. Avis du Conseil d'Etat de 1980 sur les mobiliers urbains.

24 - La délégation de service public comme mode de gestion des traitements des déchets ménagers et assimilés, juin 1998 - Institut de la Gestion Déléguée

25 - CE 9 décembre 1996, préfet du Gard, req n° 172.800

26 - TA Bordeaux, 17 janvier 1997, Sytomog

preneur privé relevaient du champ d'application de la loi Sapin et échappaient ainsi à la réglementation du code des marchés publics. Finalement, on peut noter que le transfert des risques de l'exploitation constitue désormais la nouvelle ligne de partage entre délégation de service public et marchés publics.

Ainsi, le Conseil d'Etat a estimé dans sa décision du 7 avril 1999 "commune de Guilhaud-Granges" que le contrat par lequel l'exploitant tire de son activité une rémunération forfaitaire en fonction du nombre de mètres cubes d'eau livrés, indépendamment des résultats financiers de l'exploitation, ne constituait pas une délégation de service public. A ce titre, cet arrêt ne signifie pas que les contrats de gérance constituent nécessairement des marchés publics. Cela serait d'autant plus dommageable que dans les métiers de l'eau et de l'assainissement, la gérance est utilisée fréquemment comme une alternative à l'affermage. Il demeure que le meilleur indice de l'existence d'un tel aléa dans la rémunération de l'exploitant repose sur le fait que celle-ci résulte principalement de redevances directement versées par l'usager. C'est ce qu'a rappelé récemment le Conseil d'Etat dans sa décision du 22 mars 2000, "M et Mme Lasaulce". Toutefois, le critère de la redevance payée directement par l'usager au prestataire cède le pas au caractère substantiel de la rémunération par les résultats d'exploitation : ce qui permet de ne pas exclure l'activité de traitement des déchets du champ des délégations de service public.

**La convention de délégation de service public se reconnaît donc aujourd'hui à ce qu'elle fait supporter au délégataire le risque financier de l'exploitation, quel que soit par ailleurs le mode de rémunération choisi.**

Par conséquent, dès lors que l'exploitant supporte un tel risque d'exploitation, par exemple, par l'intermédiaire d'une incertitude pesant sur la fréquentation du service, il entre dans le champ des conventions couvertes par les dispositions de la loi Sapin, comme l'avait estimé le Conseil d'Etat dans sa décision du 15 juin 1994 "Syndicat intercommunal des transports publics de la région de Douai". Une difficulté d'interprétation

de cette jurisprudence a résidé dans la part de risque nécessaire pour que l'activité puisse être considérée comme relevant de la famille des délégations de service public, et en particulier sur la pondération à donner à l'adverbe "substantiellement". Un premier élément de réponse a été apporté par le Conseil d'Etat dans sa décision du 30 juin 1999 "Syndicat mixte du traitement des ordures ménagères centre-ouest seine et mar-nais" dans laquelle il a considéré que, sur ce cas précis, une proportion de 30 % de la rémunération de l'exploitant soumise à un risque d'exploitation suffisait pour qualifier l'ensemble de l'opération de délégation de service public. Cette décision "SMITOM" réaffirme la place de la délégation de service public dans le secteur du traitement des déchets alors qu'il est observé que les contrats de collecte des ordures ménagères sont souvent des marchés publics de prestations de services dans lesquels le prestataire est rémunéré par la collectivité publique.

Une telle définition semble correspondre à celle aujourd'hui donnée par les institutions communautaires. La récente communication interprétative de la Commission Européenne sur les concessions en droit communautaire fournit un apport majeur à ce débat en reconnaissant sans ambiguïté l'existence d'une spécificité de la famille des délégations de service public, regroupée sous le terme générique de concessions, par rapport aux marchés publics. Là encore, le ressort de la distinction entre concession et marché réside, comme dans la conception retenue par le Conseil d'Etat, dans l'existence d'un risque d'exploitation à la charge de l'opérateur<sup>27</sup>.

Il n'y a de gestion déléguée que si l'opérateur supporte les risques de l'exploitation du service public. Dans un marché, la rémunération est garantie, dans une délégation, elle est fluctuante en fonction de divers aléas : économiques et financiers, si l'opérateur a pris en charge tout ou partie des investissements, techniques si l'opérateur doit assumer le fonctionnement continu d'un système complexe et son adaptation pour satisfaire les

---

27 - Communication interprétative de la Commission européenne sur les concessions en droit communautaire, JOCE 29 avril 2000



besoins aux usagers. C'est, en outre, lui qui est responsable des dommages causés aux usagers et aux tiers par le service qu'il a pris en charge sauf en cas d'insolvabilité. Par conséquent, le risque d'exploitation ne se réduit pas au seul risque financier.

Notons enfin que la notion de risque est indissociable des notions d'autonomie de gestion et d'initiatives à prendre dans le cadre d'obligations de résultats, dont tous les praticiens connaissent bien la réalité quotidienne .

Par ailleurs, l'application de la loi Sapin a modifié un certain nombre de pratiques dans le sens d'une transparence et d'une concurrence accrues. Selon une étude récente portant sur les renégociations des contrats de délégation dans les services d'eau et d'assainissement en 1998<sup>28</sup>, les effets de la loi du 29 janvier 1993 liés au développement de la concurrence sont tout à fait réels. Ainsi, sur 333 contrats observés, on a constaté une baisse moyenne de 9 % du prix payé au délégataire. De même, la durée moyenne des contrats a également été ramenée de 17 à 11 ans. Enfin, même si seulement 8 % des procédures ont abouti à une modification de titulaire du contrat, l'étude observe une montée en puissance d'autres entreprises que les "trois grands du secteur" dont la part du marché cumulée recule.

## **II - LA MODIFICATION DU CONTRAT À L'ÉPREUVE DE LA LOI DU 12 JUILLET 1999**

Le transfert de compétences entre les autorités délégantes au cours de l'exécution des conventions constitue le pendant de la question, très discutée, de la cession de ces contrats par le délégataire de service public<sup>29</sup>. Cette question vient de recevoir une réponse libérale du Conseil d'Etat

---

28 - Impact des renégociations des contrats de délégation dans les services d'eau et d'assainissement en 1998 ; étude ENGREF

29 - les cessions de marchés publics et de délégations de service publics, Laurent Deruy et Christine Maugüé, BJCP n° 6, p 494 .

dans sa fonction consultative<sup>30</sup>. Des difficultés ont néanmoins pu naître du silence ou de l'ambiguïté de certaines clauses de sortie anticipée. Les contraintes très fortes pesant sur les contrats, qui peuvent aller jusqu'à la remise en concurrence, sont-elles totalement écartées en cas de transfert d'une autorité délégante à une autre ? Telle est la problématique soulevée par l'application de la loi du 12 juillet 1999 aux contrats en cours.

## **2.1 - Le principe de continuité des contrats**

La loi sur la simplification intercommunale ne fait que consacrer des solutions antérieurement dégagées par la jurisprudence administrative.

En effet, une loi ne peut modifier l'exécution des contrats en cours que si elle le prévoit expressément. Autrement dit, à défaut de dispositions législatives contraires, les contrats en cours peuvent continuer à être soumis à un régime antérieur.<sup>31</sup> Cette règle résulte de l'application du principe de non rétroactivité, rappelé récemment par le Conseil d'Etat à propos de l'application de la loi du 2 mars 1982 supprimant l'obligation faite aux collectivités locales de se conformer à des contrats types<sup>32</sup>. Pour éviter toute ambiguïté, l'article 35 de la loi du 12 juillet 1999 insère à l'article L.5211-5 du code général des collectivités territoriales une disposition prévoyant que "les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties". Une disposition similaire a été également prévue à l'article L.5721-6-1 du CGCT pour ce qui concerne un transfert de compétences à un syndicat mixte.

Dans ces conditions, le transfert de compétences entraîne obligatoirement la mise à disposition des biens, équipements et services publics nécessaires à leur exercice et la substitution de la communauté dans tous

---

30 - Avis du conseil d'Etat 8 juin 2000 sur les transferts des contrats de délégation de service public et des marchés publics.

31 - CE 1er mars 1967, SA des établissements Petitjean, Rec p 97

32 - CE 21 avril 2000, Syndicat intercommunal de la région des Yvelines pour l'adduction d'eau, BJCP n° 11, p 265

les droits et obligations des communes (emprunts, délégations de service public et contrats relatifs aux compétences transférées). Le délégataire devra être informé de la substitution d'une nouvelle personne publique à la collectivité publique signataire à la date de transfert des compétences, sans qu'il soit besoin de passer par une convention intermédiaire.

On considère que la substitution d'une personne à une autre n'empêche pas les contrats de se poursuivre. Cette solution qui assure la continuité des contrats est une solution de sagesse.

Le transfert de compétences aboutit à la substitution de plein droit de l'EPCI dans tous les droits et obligations des communes adhérentes (droits et obligations de nature contractuelles ou extra-contractuelles). Ainsi, les dommages résultant de l'exercice des attributions transférées engagent la responsabilité du seul établissement public de coopération intercommunale<sup>33</sup>, de même que l'inexécution d'un contrat. Le transfert des droits et obligations des contrats ne nécessite pas la conclusion d'un avenant de transfert. L'opposabilité aux tiers cocontractants n'est pas subordonnée à leur accord par voie d'avenant. Toutefois dans la pratique, il est fréquent que les EPCI concluent avec les cocontractants des avenants aux contrats prenant acte de cette substitution.

- La substitution de plein droit se réalise à la date même du transfert de compétences
- Cette substitution emporte exécution des contrats dans les conditions antérieures

La "Loi Chevènement", elle même, ne suscite pas explicitement à ce jour d'interrogations sur les contrats en cours, mais la constitution d'un nouvel établissement public de coopération intercommunale peut créer une situation nouvelle qui, justement, pose des difficultés au regard du contexte juridique habituel, dans la mesure où l'objet et/ou l'économie des contrats pourraient être considérés comme bouleversés.

Lorsqu'une communauté nouvelle englobe une multitude de collectivités locales de taille plus ou moins importante, le mouvement naturel est d'harmoniser le traitement de ses compétences. Or, en vertu de la continuité des droits contractuels, une difficulté rencontrée par le groupement lors de sa constitution ou lors de sa modification résulte du fait qu'il peut se trouver déléguant par rapport aux contrats de délégation, et exploitant direct des services en régie pour la même compétence. La diversité des modes de gestion de ces services publics risque d'être soit difficile à gérer pour l'EPCI, ou soit regrettée pour des raisons politiques. L'unification des contrats ou des modes de gestion reste pourtant incertaine au regard de la jurisprudence actuelle.

## **2.2 - Le sort des contrats en cours d'exécution à la suite du bouleversement des structures intercommunales**

A ce sujet, les principales sources d'incertitudes résident dans les règles qui vont gouverner les transferts de contrats, conséquence directe des transferts de compétences des anciennes structures intercommunales vers les nouvelles communautés.

A cet égard, les différents partenaires de la délégation de service public s'interrogent notamment sur les modalités de ces transferts, qui impliqueront obligatoirement scission, voire fusion de contrats. Pour ce qui intéresse le devenir des contrats, il n'existe en fait que deux situations présentant une même difficulté : celle où un même délégataire agit sur l'ensemble des communes dans lesquelles coexistent différents contrats, celle où coexistent plusieurs exploitants pour un même service.

### **1re hypothèse : des conventions différentes passées entre les communes membres et un même délégataire**

Dans un souci de rationalité, l'établissement public de coopération intercommunale peut, en effet, décider d'unifier ces différentes conventions en un même contrat de délégation. Dans cette optique, les contrats de délégation de service public ne sauraient rester intangibles sous peine d'empêcher le service public lui-même d'évoluer, de se moderniser. Deux

solutions s'offrent à la personne publique consistant soit à recourir à la modification unilatérale du contrat, soit à procéder par avenant.

Les règles générales applicables aux contrats administratifs développés par la jurisprudence administrative s'imposent à ces conventions notamment celle énoncée dans le célèbre arrêt *Compagnie générale des tramways* (CE 11 mars 1910, Rec p 216) : le fait du prince. Il s'agit du pouvoir reconnu à l'administration de modifier unilatéralement les clauses du contrat sous réserve de ne pas affecter les dispositions relatives à l'objet du contrat et d'être justifié par l'intérêt public. Ce principe a été de nouveau confirmé par l'arrêt *Union des transports publics urbains et régionaux* (CE 2 février 1983, Rec p 33) : la Haute assemblée a considéré "qu'en disposant que l'autorité organisatrice peut, en cours de contrat, apporter unilatéralement des modifications à la consistance des services et à leurs modalités d'exploitation, que l'usage de cette prérogative peut entraîner une révision des clauses financières du contrat, et enfin que les modifications ainsi apportées ne doivent pas être incompatibles avec le mode de gestion choisi, les auteurs du décret attaqué se sont bornés à faire application des règles générales applicables aux contrats administratifs".

Dans le cadre de ce pouvoir reconnu aux personnes publiques deux éléments principaux des contrats sont susceptibles de varier : leur durée et le montant de la redevance. La jurisprudence, à ce jour non confirmée par le Conseil d'Etat, semble admettre qu'il est possible d'unifier des contrats de délégation de service public<sup>34</sup>. On peut dès lors se demander s'il s'agit d'une modification de l'objet du contrat et, par voie de conséquence, de l'établissement de nouveaux contrats.

Que se passe-t-il quand les durées des différents contrats ne coïncident pas : y a-t-il un motif d'intérêt général pour proroger l'une d'elle ? Il convient, pour répondre à cette interrogation, de se reporter à l'article

34 - TA Lille, 9 juillet 1999, Préfet du Pas-de-Calais c/ District de Boulogne-sur-Mer, BJCP n°1, p 72. " En cas de transfert de compétences entre des communes et un district, quelles modifications peuvent être apportées aux contrats de DSP passés par les communes".

L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales qui encadre les possibilités de renouveler ou de proroger les conventions de délégations de service public.

En effet, aucun contrat concerné ne peut voir sa durée augmentée en contradiction avec la loi Sapin: l'harmonisation des durées ne peut donc s'effectuer par moyenne pondérée ou selon toute autre méthode s'il en résulte un allongement de l'un des contrats qui ne correspondrait à aucune des hypothèses prévues par la loi du 29 janvier 1993.

Une délégation de service public ne peut être prolongée que :

- pour des motifs d'intérêt général. La durée de la prolongation ne peut alors excéder un an.

Il convient alors de s'interroger sur le point de savoir si la réorganisation au niveau intercommunal des compétences transférées constitue un motif d'intérêt général au sens de l'article L.1411-2 du CGCT. En cas de réponse positive, notons que cette prolongation ne peut excéder une année. Cette solution a donc une portée limitée qui ne permettra pas, dans la majorité des cas, de résoudre les difficultés rencontrées;

- lorsque le délégataire est contraint, pour la bonne exécution du service public ou l'extension de son champ géographique, et à la demande du délégant de réaliser des investissements matériels non prévus au contrat initial, de nature à modifier l'économie générale de la délégation et qui ne pourraient être amortis pendant la durée de la convention restant à courir que par une augmentation de prix manifestement excessive.

L'extension du champ géographique du service vise particulièrement l'extension d'un réseau liée à une augmentation du nombre d'usagers. A ce sujet, une réponse ministérielle (rep min, n° 1672, JO AN, 2 Août 1993, p 2352 ) estimait que l'article 40 b de la "loi Sapin" vise en particulier le cas d'exploitation en réseau dont l'aire géographique serait substantiellement modifiée...". Cette hypothèse permet de répondre à la philosophie de la loi relative à la simplification des structures intercommunales. Ainsi, si la transformation intercommunale nécessite de nou-

veaux investissements pouvant être traités dans le cadre de l'article 40 b de la loi sapin, des prorogations de durée seraient possibles pour harmoniser la situation contractuelle sur le territoire de l'EPCI. Mais, cette idée est source de conflits et de difficultés d'application. **Une loi relative à la rationalisation de l'intercommunalité aurait parfaitement pu prévoir des dispositions particulières aux investissements rendus nécessaires par l'extension géographique de la structure intercommunale et des dispositions transitoires assouplissant sur ce point "la loi Sapin".**

Les contrats concernés ne peuvent non plus faire l'objet d'une péréquation des prix en raison d'un simple vœu d'harmonisation. C'est ce qu'a estimé le Tribunal administratif de Lille dans le jugement précité en date du 9 juillet 1999, Préfet du Pas-de-Calais c/ District de Boulogne sur Mer. Dans son jugement, le Tribunal refuse l'unification des tarifs en ce qu'elle "ne repose pas sur des considérations techniques et financières d'exécution du service public, qu'ainsi le traité d'affermage du service unifié, présenté comme une simple mesure d'harmonisation, modifie le montant des redevances acquittées par les usagers et la durée de l'affermage sans que soit justifié, notamment au regard des charges nouvelles, ou d'économie qui résulteraient de l'unification du service, un lien direct et réel entre les prestations fournies aux usagers du service unifié de l'assainissement et ces modifications...". En définitive, il faut que les évolutions de prix qui résultent pour les usagers de cette opération soient justifiées par une modification technique réelle.

Au surplus, les usagers peuvent-ils se prévaloir du principe d'égalité devant le service public pour revendiquer des tarifs identiques ?

Selon un commentaire de la DGCL, rien ne s'oppose à ce que sur le territoire d'une commune ou d'un EPCI compétent des taux différents soient fixés en vue de proportionner la taxe à l'importance du service rendu dans les parties du territoire communal ou intercommunal où la collecte de déchets ménagers est plus ou moins fréquente ou plus ou moins sélective (CE 28 février 1934 Cote d'Or). Cette interprétation a été reprise par une circulaire de la DGI du 1er avril 1977 qui prévoit la

possibilité de fixer plusieurs zones de collecte comportant des taux différents de la taxe pour tenir compte de la qualité du service rendu. Plus spécifique encore est la possibilité pour les groupements de communes d'appliquer pour chaque commune un taux spécifique, quand bien même le ramassage s'effectue dans les mêmes conditions, principe dérogatoire à la règle de l'unicité (note DGI du 14 avril 1990). La définition de ces zones doit être faite par une délibération adoptée dans les mêmes conditions que celle l'initiant.

Une solution identique a été évoquée dans le domaine de l'eau dans un arrêt du Conseil d'Etat, Association Narbonne Libertés 89 du 26 juillet 1996. Dans cette espèce, il a été jugé que l'instauration de tarifs différents pour les usagers du service résidant dans la partie de la commune dénommée "Narbonne Plage" était légale, dès lors qu'elle était justifiée par des conditions d'exploitation différentes.

L'ensemble des contrats eux mêmes peuvent être unifiés sans difficulté, en étant remplacés par un contrat unique reprenant exactement leurs stipulations. Cette démarche d'harmonisation, bien qu'il s'agisse d'un ensemble complexe de conventions, ne semble pas théorique. Il est ainsi toujours possible soit de réduire conventionnellement la durée des contrats, soit de respecter les contrats existants, attendre leurs termes respectifs et en venir progressivement à la solution harmonisée recherchée.

## **2e hypothèse : des conventions différentes avec des délégataires différents**

Dans cette hypothèse, l'unification semble impossible. La solution offerte aux collectivités locales réside dans le droit traditionnel des contrats administratifs. Il appartient en effet à l'autorité concédante, en vertu des règles générales applicables aux contrats administratifs, de mettre fin avant son terme à un contrat de concession, dès lors qu'il existe des motifs d'intérêt général justifiant que l'exploitation du service concédé soit abandonnée ou établie sur des bases nouvelles, et ce en dehors de toute disposition législative ou réglementaire ou de stipulations contractuelles.

Par conséquent, la collectivité locale a toujours la possibilité de résilier le



contrat pour motif d'intérêt général, mais cette décision s'accompagne nécessairement d'une indemnisation intégrale du cocontractant<sup>35</sup> pour la partie du contrat restant à courir. A plusieurs reprises, il a été jugé qu'une réorganisation du service<sup>36</sup> ou une modification de la réglementation<sup>37</sup> correspondait à un motif d'intérêt général. Ce principe qui procède de la théorie générale des contrats administratifs, est liée aux nécessités du fonctionnement du service public. Le principe en est rappelé par le Conseil d'Etat dans sa décision Société des téléphériques du massif du Mont-Blanc<sup>38</sup> : "il appartient à l'autorité concédante, en vertu des règles générales applicables aux contrats administratifs et sous réserve des droits d'indemnisation du concessionnaire, de mettre fin avant son terme à un contrat de concession dès lors qu'il existe des motifs d'intérêt général justifiant, à la date à laquelle elle prend sa décision, que l'exploitation du service concédé soit abandonnée ou établie sur des bases nouvelles ; qu'elle peut user de cette faculté alors même qu'aucune disposition législative ou réglementaire, non plus qu'aucune stipulation contractuelle, n'en a organisé l'exercice". A défaut de motif d'intérêt général, le juge administratif condamnera le concédant à verser des dommages et intérêts à l'opérateur. Ainsi, l'article L.5211-17 n'interdit pas à l'EPCI de décider, par délibération, de mettre fin à un contrat de manière anticipée. Toutefois, cette possibilité ne doit pas être abusive car elle méconnaîtrait alors le respect de la volonté contractuelle. En effet, l'unification de l'ensemble des contrats peut intervenir avec le temps et à leur terme sans que cela devienne une nécessité immédiate de gestion. La continuité des contrats doit être la règle, la rupture l'exception.

Au delà de ces hypothèses, la question récurrente est celle du devenir des avenants en matière de délégation de service public, dont la "Loi Sapin" a soigneusement encadré la passation.

---

35 - CE 2 mai 1958 Distillerie Magnac-Laval, Rec p 246

36 - CE 11 juillet 1913 compagnie des chemins de fer du sud de la France, Rec p 854

37 - CAA bordeaux 20 décembre 1990, département des Pyrénées Atlantiques

38 - CE 31 juillet 1996 Société des téléphériques du massif du Mont-Blanc, Rec p 334

### 2.3 - Les limites des modifications contractuelles

Le principe de mutabilité du contrat administratif se trouve fortement encadré. Pourtant, le droit administratif admet que le contrat initial peut être modifié par voie d'avenant dans l'intérêt du service et pour la satisfaction des usagers à condition que l'avenant n'ait pas pour effet de bouleverser l'équilibre économique du contrat initial. L'avenant est ainsi un élément de la vie contractuelle au même titre que d'autres événements qui affectent son évolution.

S'agissant des contrats de service de collecte par exemple, ils devront être exécutés jusqu'à leur terme, mais il est dès à présent nécessaire d'anticiper l'uniformisation de ce service au sein d'une même personne morale de droit public, commune ou EPCI, si ce dernier reçoit l'ensemble des compétences. Par conséquent, le contrat sera transféré soit à l'établissement public de coopération intercommunale, soit "éclaté" entre les différentes communes.

La passation d'avenants sera alors indispensable pour fragmenter les différents marchés à la suite de la scission de leurs activités. Ce qui risque de fragiliser les contrats en cours. En effet, modifier les contrats de collecte, commune par commune, nécessitera une contractualisation complexe liée aux disparités des différents contrats et des différentes communes. Il s'agit là d'un problème primordial car le coût du service risque de s'en trouver modifié ; la passation d'avenants sera alors indispensable. Le Conseil d'Etat admet qu'un avenant puisse avoir pour cause la mise en conformité du contrat initial avec les nouvelles dispositions législatives et réglementaires intervenues depuis la conclusion du contrat<sup>39</sup> ou être rendu nécessaire par la poursuite de l'exécution des prestations déjà prévues<sup>40</sup>. Pour autant, ne s'agit-il pas d'une modification initiale du contrat d'une telle ampleur qu'elle justifie qu'il y ait remise en concurrence ?

Expression de la mutabilité des contrats, l'avenant se heurte aux règles de

---

39 - CE avis du 3 décembre 1997

40 - CE 29 juillet 1994 Communauté urbaine de Lyon

mise en concurrence qui imposent à l'inverse une certaine intangibilité du contenu contractuel. En d'autres termes, la limitation du pouvoir de modification répond à la nécessité d'assurer, même au cours de l'exécution du contrat, le respect du principe de mise en concurrence. Toutefois, le contrat de gestion déléguée ne saurait rester intangible surtout sur une aussi longue durée. Le principe fondamental demeure que l'avenant doit toujours pouvoir être rattaché au contrat initial.

Or, seul l'article 40 de la loi du 29 janvier 1993 envisage les avenants de prolongation. L'article 49-1, quant à lui, soumet les projets d'avenants entraînant une augmentation de 5 % du contrat à l'avis de la commission. De ces articles, il ressort que tout avenant prorogeant une délégation de service est strictement encadré. Toutefois, exhorté en cela par la doctrine, le juge administratif a également transposé aux avenants des délégations de services public les principes dégagés en matière de marchés publics. Certains déplorent cet alignement, invoquant la spécificité des conventions de délégation de service public et appelant une plus grande souplesse en ce domaine<sup>41</sup>. La validité de l'avenant dépend de la relation avec le contrat initial. Il doit s'inscrire pleinement dans son exécution sans pouvoir en être détaché. L'avenant ne doit pas apparaître en réalité comme un contrat autonome de celui qu'il prétend modifier. Acte d'exécution du contrat, l'avenant doit présenter avec celui-ci une contiguïté suffisante. A défaut, l'acte modificatif se dissocie de l'acte modifié et dégénère en un nouveau contrat autonome qui impose une nouvelle mise en concurrence préalable.

L'analyse de la "dissociabilité" de l'avenant dans le cadre des délégations de service public repose sur un cheminement complexe qui peut être source d'incertitude.

Il s'agit de vérifier que l'élément ajouté relève véritablement de l'activité de service public objet de la convention initiale. Dans ce cadre, une lec-

---

41 - Gweltaz Guiavarc'h, les avenants, p 45 Revue des concessions et des délégations de service public, juillet 1999

ture stricte des documents contractuels et, par suite, une approche segmentée des activités de service public, avec toutes les difficultés d'appréciation, doivent être retenues. L'avenant ne saurait se fondre avec la convention primitive au seul motif qu'ils relèvent tous deux de la même activité globale de service public, dès lors qu'au sein même de cette activité la délégation isole explicitement plusieurs missions. Ainsi, un avenant ne peut valablement confier la gestion du traitement des ordures ménagères à un délégataire seulement titulaire, au titre de la convention principale, de leur ramassage, de la même manière que la construction d'une station d'épuration ne paraît pas de nature à être intégrée à une délégation intéressant la seule gestion d'un réseau d'assainissement<sup>42</sup>. La solution est identique s'agissant de l'extension d'un contrat d'affermage portant sur la gestion des installations de production de l'eau au service de distribution<sup>43</sup>.

Dans tous les cas de figure, l'avenant doit apparaître comme un complément fonctionnel de l'activité originellement déléguée : ce principe autorise les compléments d'équipements destinés à s'intégrer aux ouvrages existants en vue notamment d'améliorer la qualité du service comme, par exemple, l'ajout d'un équipement supplémentaire visant à rendre l'eau potable. Ce rattachement est plus délicat lorsque la nouveauté porte sur un champ matériel distinct de celui de la convention initiale.

### **III - LES RELATIONS CONTRACTUELLES ENTRE PERSONNES PUBLIQUES**

Nullement inconnu, le partenariat contractuel entre entités publiques s'est particulièrement développé au cours de la dernière décennie du fait de la décentralisation et du développement de la coopération intercommunale. Au regard des lois de décentralisation, la contractualisation des

---

42 - TA Nice, 6 mars 1998, association "Menton, héritage, présent et futur"

43 - La Gazette des communes, mars 1999, activités des C.R.C, p 20

relations entre personnes publiques concerne à la fois le niveau horizontal (collectivités locales entre elles) et le niveau vertical (collectivités locales et services de l'Etat)<sup>44</sup>. Les textes eux mêmes ont suscité le recours au contrat entre personnes publiques. L'article L.5111-1 du CGCT dispose que les collectivités locales peuvent conclure entre elles des conventions par lesquelles l'une d'elles s'engage à mettre à la disposition d'un autre collectivité des services et des moyens afin de lui faciliter l'exercice de ses compétences. Concernant plus particulièrement le domaine des délégations de service public, la conclusion de tels contrats entre collectivités locales est largement répandue, notamment dans le domaine de l'énergie ou des transports.

Pour autant des difficultés d'interprétation risquent de modifier ce constat notamment en en raison du risque de soumission à la concurrence de ce type de contrats. En effet, les syndicats de communes n'ont-ils pas un statut privilégié lorsqu'ils interviennent comme prestataires de services pour d'autres collectivités territoriales (question écrite n° 30589, 1<sup>er</sup> mai 2000, p 2749) ? En fait, le concours contractuel apporté par un établissement public à une autre personne publique ne peut être résolu que par référence au principe de spécialité qui limite l'intervention des EPCI. Il serait donc contraire à ce principe qu'un EPCI contractualise avec une collectivité locale à laquelle il n'est pas rattaché. L'établissement public se voit ainsi reconnaître une simple compétence d'attribution définie par ses statuts. Ce principe justifie que lorsqu'un service public est confié à un EPCI, la loi Sapin n'est pas applicable, à condition que l'activité déléguée figure expressément dans les statut de l'établissement (art L.1411-12 du CGCT). Sera ainsi illégale l'intervention d'un syndicat de communes au profit des tiers, alors même que son texte institutif lui donne compétence pour l'alimentation en eau potable des seules communes membres<sup>45</sup>.

44 - Les contrats de prestation entre collectivités publiques, J.M Peyrical, AJDA, 20 juillet 2000, p 582

45 - CE 25 mai 1994, Syndicat intercommunal des eaux de Gravelotte et de la Vallée de l'Orne , Dr adm 1994, n° 435

En résumé, parce que l'action des établissements publics est limitée dans l'espace, ils ne peuvent intervenir en dehors de leur champ géographique comme prestataires de services pour les communes extérieures à celui-ci. Toutefois une atténuation doit être apportée à ces affirmations lorsqu'il y a d'une part un cas de carence de l'initiative privée ou, d'autre part si les EPCI interviennent dans le secteur concurrentiel, après publicité et mise en concurrence (CE 20 mai 1998, Communauté de communes de Piémont de Barr). Les directives européennes, à l'instar du droit de la concurrence<sup>46</sup>, sont dès lors opposables aux prestations entre collectivités publiques.

Dans l'arrêt "Piémont de Barr", l'une des questions posées était celle de savoir si la convention passée entre la communauté de communes et le syndicat des eaux pouvait être qualifiée de délégation de service public. Une telle qualification aurait eu pour effet de permettre de passer outre les mesures de publicité posées par la directive "services". En l'espèce, le Conseil d'Etat, se référant à sa jurisprudence "Préfet des Bouches du Rhône", a écarté la notion de délégation de service public pour le contrat envisagé : la Haute assemblée a en effet estimé qu'une telle convention, du fait de son objet et de son mode de rémunération, ne constituait pas une délégation de service public. Par conséquent, l'article 41 de la loi Sapin n'était pas applicable ("les dispositions du présent chapitre ne s'appliquent pas aux délégations de service publics lorsque ce service est confié à un établissement public et à condition que l'activité déléguée figure expressément dans les statuts de l'établissement").

Toutefois, le Conseil d'Etat a considéré qu'un tel contrat, qui n'était pas non plus soumis au code des marchés publics, étant conclu entre deux établissements publics de coopération intercommunale dont l'un était adhérent de l'autre et qui contractent pour gérer, par leurs moyens communs, un service entrant dans leur champ de leurs compétences, devait toutefois être regardé comme un marché public de services au sens de la

directive n° 92-50 du 18 juin 1992. La passation d'un tel contrat devait par suite faire l'objet d'une procédure de publicité et de mise en concurrence communautaire.

Cependant, ce texte prévoit également des cas pour lesquels on peut, sous condition, échapper à la mise en concurrence. L'article 6 de la directive 92/50 précise en effet que : "La présente directive ne s'applique pas aux marchés publics de services attribués à une entité qui est elle-même un pouvoir adjudicateur au sens de l'article 1 b), sur la base d'un droit exclusif dont elle bénéficie en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives publiées, à condition que ces dispositions soient compatibles avec le traité".

Dans l'arrêt "Communauté de communes de Piémont de Barr", le Conseil d'Etat a jugé que le droit exclusif ne pouvait pas résulter du contrat lui-même. En l'espèce, la communauté de communes était adhérente au syndicat mixte, mais ne lui avait pas transféré sa compétence assainissement d'où la conclusion du contrat de gestion. Finalement, le juge administratif semble être allé au-delà de l'interprétation de la directive services. Dans ses conclusions sur l'affaire commune d'Arnhem<sup>47</sup>, l'avocat général La Pergola estimait que le rapport qui lie deux communes à un organisme créé par leurs soins, auquel elles ont confié le service de collecte et de traitement des ordures ménagères dans leur domaine territorial, se rattachait à la notion d'organe de l'administration. Le droit communautaire a exclu ainsi les formes d'organisation administrative du champ d'application de la directive, mais a été plus loin en dispensant aussi de l'obligation de recourir aux procédures prescrites par la directive les véritables contrats de marché, toutefois conclus entre deux pouvoirs adjudicateurs.

Dans le cadre de la "Loi Chevènement", le nouvel article L. 5211-66 du code général des collectivités territoriales n'a pas expressément prévu l'application du code des marchés publics pour les contrats de prestations souscrits entre un EPCI et une collectivité locale. Cette disposition s'inscrit dans la lignée de la jurisprudence de la CJCE, et notamment des

décisions Arnhem et Ri-San<sup>48</sup>, qui considèrent que n'entrent pas dans la sphère de prestation d'activité économique et de concurrence les relations internes à l'administration.

Récemment, la Cour de justice des communautés européennes a considéré que la relation contractuelle ne peut être considérée comme une mesure d'organisation interne, et de ce fait non soumise au champ d'application des directives marchés publics, que si sont réunis cumulativement deux critères<sup>49</sup> :

- la collectivité territoriale exerce sur la personne en cause un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services ;
- cette personne réalise l'essentiel de son activité avec la ou les collectivités qui la détiennent.

Au delà de ces dissonances entre la jurisprudence communautaire et la jurisprudence interne, il convient de considérer que si la prestation est assurée en permanence par l'EPCI au profit d'une collectivité, cette dernière doit devenir membre du groupement. En définitive, il apparaît peu probable que les règles de publicité et de mise en concurrence s'appliquent lorsque le syndicat s'est vu réserver l'exclusivité des prestations qu'il assure pour les collectivités membres, la mise en concurrence étant alors sans objet. En revanche, dans le cas contraire, les règles de mise en concurrence communautaire s'appliqueraient.

---

47 - CJCE 10 novembre 1998, Gemeente Arnhem, Gemeente Rheden c/ BFI holding BV, C-360/96

48 - CJCE 9 septembre 1999 RI.SAN.srl

49 - CJCE 18 novembre 1999 Teckal srl



## TROISIÈME PARTIE

# ASSURER LE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

La coopération intercommunale s'inscrit dans un cadre financier et juridique précisément délimité. A cet égard, la dotation globale de fonctionnement, par l'importance des sommes financières mises en jeu, représente un facteur déterminant pour la promotion de l'intercommunalité. A coté de ces nouvelles données financières, les groupements sont désormais confrontés à une nouvelle délimitation de leurs compétences et des moyens de les exercer.

## **I - UNE NOUVELLE APPROCHE EN RUPTURE AVEC LES RÈGLES ANTÉRIEURES**

Les modalités d'institution de la taxe ou de la redevance pour l'enlèvement et l'élimination des ordures ménagères par les communes et les EPCI ont été profondément modifiées par la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Un nouveau régime des redevances "eau et assainissement" est également envisagé dans le cadre du projet de loi sur l'eau.

### **1.1 - Le financement du service public d'élimination des ordures ménagères**

Il y actuellement trois modes de financement pour l'élimination des

ordures ménagères. Le premier est la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, qui est le mode de financement le plus courant. Le deuxième mode de financement repose sur le budget général de la commune. Enfin, il y a la redevance générale qui peut se substituer à la taxe. A l'instar de toute redevance, celle-ci doit être en adéquation avec le service rendu.

La loi relative à l'intercommunalité a révisé le mode de perception du financement du service public d'élimination des déchets.

Précédemment, le droit de lever la taxe ou la redevance était lié à l'exercice des deux compétences : l'unicité du service devait être respectée lorsqu'un EPCI désirait instituer la TEOM. Jusqu'en 1972, seules les communes ou les communautés urbaines pouvaient percevoir la TEOM. La loi du 31 décembre 1970 sur les libertés communales prévoit que les syndicats de communes, les syndicats mixtes et les districts peuvent se substituer aux communes lorsqu'ils exercent la totalité du service. La loi du 6 février 1992 étend cette possibilité aux communautés de communes et aux communautés de villes. Ils devaient donc assurer la collecte ainsi que la destruction ou le traitement des ordures ménagères.

Peu nombreux étaient les groupements qui assuraient la totalité du service d'élimination des ordures ménagères et disposaient donc de la possibilité légale d'instituer la TEOM ou la REOM. Et le cas échéant, les EPCI pouvaient renoncer à percevoir directement la taxe ou la redevance au profit des communes, principe édicté par la loi du 29 décembre 1978. Aujourd'hui, ce système semble en principe révolu.

Le mode de financement le plus fréquent est à l'heure actuelle la perception de la taxe ou de la redevance par la commune, qui en transfère le produit aux structures intercommunales auxquelles elle adhère. Rappelons que le syndicat ne dispose pas de fiscalité propre, il est financé à titre principal par les participations des communes.

Une autre faculté était offerte aux EPCI à fiscalité propre qui pouvaient se financer par un système de refacturation du service rendu dans le cas d'une compétence partielle. En effet, cette structure ne peut pas recevoir

en principe de contribution des communes membres, et elle doit financer la partie de la compétence déchets qui lui est transférée par sa fiscalité classique ou par la perception de la TEOM ou de la REOM. Or la loi du 12 juillet 1999 a modifié ce cadre législatif.

Aujourd'hui, la nouvelle rédaction de l'article L.2333-76 prévoit d'une part que la REOM ou la TEOM peut être instituée par celui qui exerce au moins la charge de la collecte des déchets ménagers. Lorsque les communes assurent au moins la collecte et ont transféré le reste de la compétence à un EPCI à fiscalité propre, elles pourront, par délibération concordante avec ce dernier, établir à son profit un reversement partiel du produit perçu au niveau communal. Un EPCI à fiscalité propre exerçant la collecte pourra également percevoir toute la ressource et verser une contribution au syndicat mixte auquel il adhère. Toutefois, la loi de finances rectificative pour 2000 a apporté un correctif important au système précédemment décrit : "par dérogation aux dispositions précédentes, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui exercent la totalité de la compétence prévue à l'article L.2224-13 du CGCT et qui adhèrent, pour l'ensemble de cette compétence, à un syndicat mixte, peuvent percevoir la redevance en lieu et place de ce syndicat mixte". Ne s'agit il pas ainsi d'un retour au principe prévu par la loi du 29 décembre 1978 ?

Pour harmoniser l'ensemble, le législateur a prévu une période transitoire, dans un premier temps jusqu'au 15 octobre 2001, date à partir de laquelle les collectivités devront se mettre en conformité avec les nouvelles règles de perception de la ressource du service pour continuer à percevoir la TEOM ou la REOM au 1er janvier 2002. Seul le législateur peut s'il le souhaite, en modifiant la législation, prendre les dispositions transitoires éventuellement nécessaires. En attendant, les communes ou les groupements de communes qui ont institué la TEOM ou la REOM avant la promulgation de la "loi Chevènement", sans assurer au moins la collecte, doivent procéder au reversement du produit de la taxe auprès de la collectivité qui assure tout ou partie du service. Cette dernière disposi-

tion est prévue à l'article 16 de la loi du 28 décembre 1999 relative à la prise en compte du recensement général de la population. De plus, cette même loi de finances rectificative pour 2000 a prolongé jusqu'au 1er janvier 2003 la période de transition. **Par conséquent, au 15 octobre 2002, les communes ou les EPCI devront s'être mis en conformité avec la loi pour pouvoir continuer à percevoir la TEOM ou la REOM à compter du 1er janvier 2003.**

Par ailleurs, l'article L.1311-7 du CGCT interdit de facturer des équipements publics à une commune lorsqu'elle a transféré sa compétence. Ceci interdit en principe le système de la refacturation du service rendu par l'EPCI à fiscalité propre à chacune des communes. Dans le cas contraire, il est instauré une participation financière. Cet article reconnaît implicitement les conventions d'apports. A ce stade et après les développements sur la contractualisation entre personnes publiques, il n'est pas conseillé d'adopter un tel système de manière permanente en raison d'un risque réel d'illégalité. Il est recommandé à la collectivité de devenir membre du groupement. Une autre difficulté sous-jacente repose sur le fait de recourir à une compétence facultative au regard de cet article : pourra t on facturer une contribution aux collectivités ?

L'ensemble des modifications rend particulièrement difficile la mise en œuvre de nouvelles règles adaptées à ce secteur. Il semble par conséquent nécessaire de prolonger le délai transitoire d'application et ce d'autant plus que le regroupement de communes au sein d'un nouvel EPCI à fiscalité propre risque de rendre difficiles les tentatives d'harmonisation des taxes ou redevances au sein d'une même structure. Il est ainsi nécessaire de choisir un mode de financement par rapport à un autre. Or, il semble que la taxe soit avantagée par rapport à la redevance bien que cette dernière respecte le principe pollueur – payeur.

## **1.2 - Le financement du service public de l'eau et de l'assainissement**

Si le prix de l'eau varie effectivement d'un réseau à l'autre, c'est que d'une part, le prix de l'eau est composite et que certains éléments sont très logi-

quement variables et que, d'autre part, la variabilité de ces éléments est accentuée par les modalités de la détermination du prix de l'eau (distribution d'eau potable en France, Stéphane Duroy, LGDJ 1996, p 270). D'après une enquête de la DGCCRF en 1998, la rémunération du service public de l'eau représentait en moyenne 42% du montant total de la facture d'eau et la rémunération du service public d'assainissement, quant à lui en représentait 31%.

Compte tenu du principe intangible de l'autonomie des services d'eau et d'assainissement et de leur obligation d'équilibre posés par le CGCT, la loi oblige à distinguer, dans la facturation, ce qui relève de l'eau et ce qui relève de l'assainissement. Le décret du 13 mars 2000 impose également de prévoir, lorsque le service d'assainissement porte à la fois sur l'assainissement collectif ou non collectif, deux redevances distinctes.

Dans chacun des cas, s'agissant de services publics à caractère industriel et commercial, les usagers doivent, à titre principal, assurer par une redevance pour service rendu les recettes des services. Pour autant, la nature de redevance n'est pas apparue aussi clairement pour les juridictions administratives ou judiciaires notamment en matière d'assainissement.

A l'issue d'un débat doctrinal et d'hésitations jurisprudentielles, la redevance d'assainissement revêt désormais le caractère d'une taxe lorsqu'elle est perçue sur une personne non raccordée au réseau d'assainissement. Elle a, au contraire, le caractère d'une redevance lorsqu'elle est perçue sur une personne raccordée à ce réseau. Le Conseil d'Etat, sous l'influence du Conseil Constitutionnel, a été conduit à adopter une qualification de la taxe plus restrictive que par le passé. Initialement, le Conseil d'Etat considérait en effet que la redevance était une taxe (CE 21 novembre 1975, Sté La grande Brasserie moderne). Or le Conseil constitutionnel, dans une décision du 29 décembre 1983, a déclaré que les redevances d'assainissement avaient le caractère d'un prix pour service rendu. Cette décision a provoqué un revirement de la jurisprudence du Conseil d'Etat qui s'est aligné sur cette qualification (CE SCI La Colline). Comme le souligne le Professeur Laurent Richer, la qualification juridique de la

redevance d'assainissement n'est en réalité pas différente de celle du prix de l'eau.

Il résulte du caractère industriel et commercial du service de distribution d'eau potable les mêmes conséquences juridiques que celles attachées au service d'assainissement. Ainsi, le budget de ce service doit être équilibré en recettes et en dépenses. La loi interdit aux communes de prendre en charge, sauf exception, dans leur budget propre des dépenses au titre de ces services publics. Ces dispositions ont pour objet, en proscrivant les subventions d'équilibre, d'éviter de faire payer le contribuable à la place de l'usager. Ce principe est rappelé dans l'instruction M 49 sur la comptabilité des services publics locaux de distribution d'eau et d'assainissement : chaque service doit équilibrer ses recettes par rapport à ses charges. On observe toutefois que cette règle a fait l'objet d'exceptions introduites par la loi du 5 janvier 1988 selon laquelle des ressources d'origine fiscale peuvent abonder les produits de l'exploitation de ces services publics dans certaines situations, notamment "lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance, et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs" (article L.2224-1 du CGCT).

Au delà de ces principes d'équilibre, de nombreux usagers, inquiets de voir leur facture d'eau augmenter, contestent fréquemment devant les juridictions compétentes l'assiette de ces redevances. Il y a en effet identité entre l'assiette servant à la facturation de l'eau et celle servant à la facturation de l'assainissement. Le consommateur d'eau intègre ainsi le fait qu'il faut évacuer et retraiter l'eau utilisée. C'est pourquoi, dans un souci de transparence, le législateur a précisé le régime juridique des redevances eau et assainissement.

L'article 13-II de la loi sur l'eau dispose qu'à compter du 4 janvier 1993, toute facture d'eau doit comprendre "un montant calculé en fonction du volume réellement consommé par l'abonné à un service de distribution d'eau et pourra, en outre, comprendre un montant calculé indépendamment de ce volume, compte tenu des charges fixes des services".

Récemment, le Conseil d'Etat a consacré à nouveau la légalité de la tarification binôme<sup>50</sup> rejoignant en cela les dispositions du décret du 13 mars 2000 relatif à la structure de la redevance d'assainissement. Une circulaire du 14 décembre prévoyait déjà que chacune des deux rubriques distribution de l'eau et assainissement devait comporter le prix de l'abonnement et le montant de la consommation correspondant à la partie de la facture, laquelle est établie en fonction du volume consommé. En effet, il n'apparaît pas possible de financer toutes les charges sur la base du seul volume d'eau consommé, les charges d'investissement, de renouvellement et de personnels n'étant pas directement liées au volume consommé. L'objectif réaffirmé par le projet de loi sur l'eau repose sur une plus grande transparence de la facturation d'eau et son évolution vers un système de proportionnalité selon le volume consommé. Selon Bernard Baudot, Directeur de l'eau au ministère de l'environnement, "la partie fixe de la facturation d'eau est parfois élevée. Il nous paraîtrait plus équitable de la limiter aux frais réels de gestion et de fonctionnement"<sup>51</sup>. C'est pourquoi il est prévu d'insérer un nouvel article L.2224-12 au code général des collectivités territoriales dans lequel " toute redevance du service de distribution d'eau est calculée proportionnellement au volume prélevé sur le réseau de distribution et peut, en outre, comprendre un montant calculé indépendamment de ce volume correspondant aux charges de gestion du comptage, de facturation et de gestion des paiements". Le Syndicat professionnel des entreprises de services d'eau et d'assainissement estime, quant à lui, qu'il serait souhaitable, eu égard aux conditions locales et au niveau d'équipement des collectivités, de se fixer comme objectif que les parties fixes ne dépassent pas un certain pourcentage de la facturation annuelle, plutôt que de se fixer un objectif en valeur absolue.

Quelle que soit l'issue de la problématique relative à la tarification des services publics de l'eau, les nouveaux schémas d'organisation des com-

---

50 - CE 19 avril 2000 Commune de la Bresse , RCDSP 2000 n° 9

51 - Le Moniteur, 30 juin 2000: rééquilibrer et rendre plus transparent le système de gestion de l'eau

pétences en matière d'environnement et le financement de leur exercice auront inévitablement des incidences budgétaires sur les nouveaux EPCI à fiscalité propre.

## **II - LES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES DE LA NOUVELLE INTERCOMMUNALITÉ**

Bien qu'encore minoritaires par rapport aux syndicats traditionnels, les groupements à fiscalité propre sont de plus en plus présents. La nouvelle loi sur l'intercommunalité pourrait accentuer rapidement cette tendance. En effet, les communautés d'agglomération créées bénéficieront d'une dotation globale de fonctionnement (moyenne) de 250 F par habitant pendant cinq ans ou de 175 F pour les communautés de communes à taxe professionnelle unique : soit pour une communauté d'agglomérations comportant 80 000 habitants un gain potentiel de 20 millions de francs annuels. Il s'agit d'une incitation économique importante qui laisse prévoir le succès de cette forme de coopération. Selon le sénateur Jean Pierre Fourcade, Président du comité des finances locales, "avec la Dotation globale de fonctionnement (DGF) majorée à 250 francs par habitant, nous n'allons pas vers la vertu mais vers une intercommunalité d'aubaine". Il est évident, au vu des premiers résultats de la mise en œuvre de la loi du 12 juillet 1999, que l'enjeu financier a été largement prépondérant dans les décisions de mettre en place les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Pour autant, le calcul de la DGF n'est pas aussi simple et pose de nombreuses difficultés. Les aspects envisagés par le texte législatif sont de deux ordres :

- le développement de la taxe professionnelle unique (TPU)
- la modulation de la contribution financière de l'Etat au travers de la dotation globale de fonctionnement attribuée aux communes et à leurs groupements en fonction des formules de coopération.

En matière de DGF, le montant de la dotation dépend du coefficient



d'intégration fiscale (CIF). Le CIF mesure le rapport entre la fiscalité encaissée par l'EPCI et la totalité de la fiscalité encaissée par les communes plus celle de l'ensemble des EPCI. Par conséquent, plus le CIF est élevé, plus la DGF de l'EPCI sera importante. Ce dernier est en fait lié à l'importance des compétences attribuées à la structure intercommunale. Ainsi, la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères n'est prise en compte dans le coefficient d'intégration fiscale que si l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre assure au moins la collecte. En revanche, l'éventualité prévue à l'article 33 de la loi de Finances rectificative pour 2000 risque de provoquer des situations défavorables envers les syndicats mixtes au profit desquels le transfert a été réalisé. Ils ne peuvent, en effet, percevoir de rentrées fiscales pour une compétence qu'ils ont reçue et dont ils ont la charge. Les incidences sur la DGF seront donc importantes puisque le mode de calcul n'entraînera aucune baisse de cette dernière pour les établissements à fiscalité propre qui continueront à percevoir la TEOM et la REOM sans exercer au moins la collecte.

La redevance d'assainissement fait partie également des recettes prises en compte dans le CIF, lorsqu'il s'agit d'une communauté d'agglomération ou urbaine, mais non lorsqu'il s'agit d'une communauté de communes. On notera également que le produit des ventes d'eau n'est pas retenu dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale et demeure par conséquent neutre en terme d'attribution de la DGF. Ce principe est ainsi de nature à encourager le choix de la compétence assainissement par les EPCI et non celui de l'eau. Dans le cadre du futur avant-projet de loi sur l'eau, il est envisagé d'intégrer la distribution d'eau dans le coefficient d'intégration fiscale.

Regrettant les amendements parlementaires qui, voulant simplifier le système, l'ont rendu plus complexe, le Comité des finances locales s'interroge sur l'opportunité de maintenir la redevance d'assainissement dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale. La DGCL constate, pour sa part, des baisses parfois très importantes de CIF quand cette redevance

est collectée par des communes ou des syndicats intercommunaux et non directement par les EPCI à fiscalité propre auxquels la compétence assainissement a été transférée<sup>52</sup>. On peut remarquer que la redevance assainissement est incluse dans le calcul du CIF alors qu'elle n'est pas un élément fiscal, ce qui résulte d'une asymétrie entre la TEOM et la REOM, d'où une certaine neutralité.

La loi relative à la simplification des structures intercommunales essaie d'éviter "l'intercommunalité d'aubaine", qui permettait à certains groupements d'accroître artificiellement leur coefficient d'intégration fiscale par des transferts ne correspondant pas à des compétences effectivement exercées, et par la même d'augmenter sensiblement le niveau de leur DGF. Finalement, les règles de dotation favorisent les EPCI qui incorporent dans leurs recettes celles relatives au financement des déchets et de l'assainissement, et défavorisent celles qui procèdent à des transferts.

Toutefois, la loi vise à limiter l'incidence des dépenses de transfert dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement par le calcul du coefficient d'intégration fiscale corrigé. Les dépenses de transfert retenues pour déterminer le CIF sont les subventions, participations, contingents et reversement constatés dans le dernier compte administratif disponible, versés par l'EPCI aux collectivités locales. Sont donc incluses les attributions de compensation et les dotations de solidarité. Il demeure cependant d'autres effets pervers dus à la coexistence sur un même périmètre communautaire de modes de financement distincts des services.

En matière de gestion financière et d'organisation, les définitions des charges liées à la création et/ou au transfert de compétences à un groupement intercommunal sont d'une importance capitale. Les enjeux financiers dont il est question sont en effet de trois ordres, d'autant qu'ils ont chacun des incidences spécifiques tant sur les communes que sur les EPCI :

- En matière de taxe professionnelle et de fiscalité additionnelle,

---

52 - La Gazette 10 juillet 2000, le Comité des finances locales s'interroge sur le nouveau calcul de la dotation globale de fonctionnement des groupements

- En matière d'attribution de compensation liée au transfert de compétence (cf dotation de solidarité);
- En matière de ressources de fonctionnement pour le groupement (perspectives de DGF immédiate et à moyen terme).

Les modes de financement initiaux des services transférés et les modes de calculs liés à ces mêmes transferts influenceront sur le montant que la commune percevra de l'EPCI en compensation du transfert qu'elle a accepté de faire en sa faveur. Par conséquent, le calcul des transferts est primordial pour arrêter le montant des attributions de compensation qui seront versées aux communes. Pour procéder à ces évaluations, l'article 86-IV de la "Loi Chevènement" institue une commission locale chargée d'évaluer les transferts de charges.

Il faut, pour comprendre les implications de la création d'une structure intercommunale sur les finances locales des collectivités territoriales, rappeler un élément : la taxe et l'impôt sont deux procédés distincts destinés à couvrir les dépenses publiques, tout en étant chacun un prélèvement obligatoire et définitif. Ce qui différencie la taxe de l'impôt réside précisément dans la notion "d'affectation". La taxe administrative est perçue pour couvrir les charges d'un service déterminé (ramassage des ordures ménagères par exemple), alors que l'impôt est versé au budget général de la collectivité.

A l'égard de la compétence "élimination des déchets", la véritable question à mettre en avant est celle du transfert des recettes. Ainsi, pour une commune donnée, l'intérêt réside surtout dans le transfert de la dépense supportée initialement par le "budget communal". Ce faisant, elle se prive simultanément de la croissance naturelle des bases de la taxe professionnelle dont elle disposait avant le transfert de compétences à l'EPCI. Paradoxalement, cette même commune souhaite se libérer de charges dont les rythmes de croissance ont un caractère exponentiel. Tout est alors une question d'anticipation budgétaire et d'équilibre. C'est l'une des nombreuses raisons qui ont poussé le législateur de 1999 à introduire un ensemble de règles destinées à améliorer la transparence des relations

entre l'EPCI et ses communes membres, même si des flous demeurent sur le financement des activités relevant dorénavant de l'EPCI.

En effet, en transférant la compétence, la commune est censée également transférer les recettes budgétaires et fiscales à l'établissement public de coopération intercommunale. Pour éviter qu'elle ne se trouve lésée par ce transfert et pour favoriser les regroupements intercommunaux, l'État a institué un mécanisme de "reversement" par la structure intercommunale au profit de la commune d'une "attribution de compensation", liée au transfert de compétence.

La tarification des services publics locaux et la fiscalité spécialisée sont dès lors modifiées par les bouleversements institutionnels consécutifs à la constitution des communautés d'agglomération ou tout simplement par de nouveaux transferts de compétences. Pour autant, lors du transfert des charges, on ne doit pas s'écarter de la règle de l'appréciation du coût budgétaire réel, soit sur la dernière année, soit sur la moyenne des trois dernières années.

Il paraît en effet logique que le transfert de la compétence "ordures ménagères" s'accompagne concrètement d'un transfert de charges, à déduire de l'attribution de compensation liée au transfert de compétence et, par conséquent, du financement.

Cependant, la nature de ce même financement de la compétence communale transférée influera sur l'évolution de la fiscalité locale dans un contexte de réduction des dépenses publiques engagée depuis un certain temps (développement de la gestion de la dette, logique active d'optimisation des coûts par le contrôle de gestion, analyse financière en M14...) et avantagera de façon peut être excessive certaines communes.

Le risque financier lié à la création d'une structure intercommunale réside ainsi dans le fait qu'il faut trouver des financements qui n'augmentent pas la pression fiscale des communes et ne grèvent pas leurs budgets qui rappelons le, sont soumis aux règles de la comptabilité publique à celle de l'équilibre budgétaire notamment. Les communes pourraient en effet, en transférant des charges d'investissement, procéder corrélativement à un

amoindrissement de leurs recettes de fonctionnement (imputation de la charge sur l'attribution de compensation), ce qui ne serait pas sans conséquence sur leur marge d'autofinancement.

Ainsi, une "commune A" qui assurait le financement d'un service par la portion fiscalité locale se verra lésée par le transfert de cette compétence à un EPCI, car le transfert est total : transfert des charges, mais également des recettes. A l'inverse, "une commune B" qui assurait le même service au moyen de la taxe ne sera pas lésée, puisque la taxe était dès l'origine créée et affectée à cet usage. Cela se traduit par l'absence de perte "sèche" pour le budget général de la commune puisque le produit de la taxe ne se confondait pas avec ce dernier.

Un dernier point, et non des moindres, concerne la question du transfert systématique ou non des charges découlant des biens transférés à l'établissement public. Cet héritage provoque un vif débat entre les communes et les communautés. En effet, plusieurs logiques s'affrontent :

- si l'on veut maximiser la DGF, il est préférable que ce soit le groupement qui ait à acquitter auprès des organismes financiers le montant des annuités de la dette antérieurement contractée plutôt que de servir aux communes l'équivalent en attribution de compensation. En effet, le budget des EPCI est destiné à pourvoir aux dépenses de création et d'entretien des établissements ou services pour lesquels il est constitué. Ainsi, les dépenses d'investissement se déterminent en fonction des compétences du dit EPCI.
- si l'on se place uniquement dans l'intérêt des communes, il n'y a pas d'utilité financière à transférer des annuités d'emprunts qui s'imputeront de manière définitive sur une attribution de compensation qui sera figée dans le temps.

Les aspects financiers de la loi du 12 juillet 1999 font plus qu'accompagner la réforme de l'intercommunalité. Ils en sont un élément essentiel pour inciter les communes à s'engager dans les nouvelles formules de coopération intercommunale. Les conséquences de ce texte sur la gestion

des services publics liés à l'environnement ne sont pas encore maîtrisées et risquent de remettre en cause les modalités de gestion des services publics locaux. En effet, lorsque la collectivité a délégué un service public, notamment le cycle de l'eau ou celui de l'élimination des ordures ménagères, ce transfert ne rentre pas en compte dans le calcul du CIF et, par suite, dans la dotation globale de fonctionnement.

On peut, en conséquence, estimer entre 5 et 10 % la fraction des contrats de délégation de service public qui peuvent basculer vers la régie. L'on note par ailleurs une tendance au retour à la maîtrise d'ouvrage publique, les collectivités locales pouvant avoir plus d'intérêt, sur le plan financier, à réaliser leurs investissements à travers le code des marchés publics pour bonifier leur dotation globale de fonctionnement, plutôt qu'à les confier à des délégataires<sup>53</sup>.

Tableau comparatif ci-contre :

Commune A	EPCI	Commune B	EPCI
Avant	Après	Avant	Après
Service entièrement financé par la fiscalité locale (impôts ménages)	Transfert de compétence (transfert total des charges)	Financement entièrement par une taxe (Teom)	Transfert de compétence (transfert de charges et de recettes)
	Institution d'une Teom communautaire (facturée et recouvrée par le trésor public qui en restitue le produit aux communes)		Institution d'une Teom communautaire
	Attribution de compensation décidée au profit de la commune mais déduction des charges (puisque la commune a continué de percevoir les impôts comme avant le transfert)		Attribution complète du montant de compensation liée au transfert de la commune au transfert de la commune
Perte fiscale pour la commune liée à la réduction du montant de sa compensation et augmentation de la pression fiscale due à l'instauration de la taxe (au profit de l'EPCI).		La commune n'a rien perdu puisqu'elle a été compensée entièrement du montant de ses contributions financières à l'EPCI	

# CONCLUSION

L'intercommunalité s'adapte à tous les besoins du service public ou de l'équipement nécessaire aux missions de chaque collectivité locale. Elle réalise la mise en commun de moyens techniques, financiers au service d'objectifs collectifs. La création, hier comme aujourd'hui, des organes intercommunaux répond à cette cohérence technique calquée sur une réalité économique.

La loi du 12 juillet 1999, relative à la rationalisation et à la simplification des structures intercommunales, suscite un très fort développement des structures à fiscalité propre, et modifie par conséquent la nature de la coopération intercommunale. Mais sa mise en œuvre n'est toutefois pas aisée pour la rationalisation accrue de l'administration territoriale. Si ce texte législatif constitue une étape nécessaire, 18 ans après les lois de décentralisation, il laisse à penser qu'il s'agit d'une évolution non encore aboutie.

La relance de la notion de pays suscitée par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 risque au surplus de contrarier l'objectif d'instauration d'une plus grande transparence dans la gestion intercommunale contenu dans certaines des dispositions. Pour Jean-Louis Guigou, Délégué à l'Aménagement du territoire, le mouvement des pays traduit une véritable recomposition des territoires, les deux lois, adoptées simultanément, ne s'affrontent pas



mais forment un lien entre une logique institutionnelle et une logique contractuelle tournée vers des projets de développement.

En tout étant de cause, la nouvelle organisation intercommunale peut peser sur les critères de choix du mode de gestion des services publics locaux. Face à la diversité des solutions qui sont à la disposition des collectivités pour l'organisation de leurs services publics, qui va de la régie aux formes les plus poussées de la gestion déléguée, les collectivités et leurs démembrements ont les moyens de choisir la forme la mieux adaptée à leurs objectifs et aux contraintes qui leur sont imposées.

Si les perspectives de financement par les apports de la dotation globale de fonctionnement sont des éléments importants du choix, elles ne doivent pas opposer les différentes formes de gestion et encore mieux faire reculer le mode concessif, alors même qu'il a fait la preuve de son efficacité. C'est donc la question même du mode de gestion du service public que la loi du 12 juillet 1999 peut poser en certaines circonstances, notamment à travers le calcul du coefficient d'intégration fiscale. Ce dernier privilégie en effet la régie au détriment de la gestion déléguée.

# ANNEXE

## LISTE DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

### **Président**

**Monsieur Marceau Long**

Président de l'Institut de la Gestion Déléguée  
Vice-Président Honoraire du Conseil d'Etat

### **Rapporteurs**

**Maitre Emmanuel Vital-Durand**

Cabinet Gide - Loyrette - Nouel

**Monsieur Raphaël Gruau**

Chargé de mission  
Institut de la Gestion Déléguée

### **Coordination des travaux**

**Monsieur Denis Levy**

Délégué Général  
Institut de la Gestion Déléguée

## Membres :

Monsieur Lucien Artilian  
Direction de l'Eau et de l'assainissement,  
Ville de Marseille

Monsieur Jean Pierre Dauxerre  
Ingénieur des Grandes Villes de France

Monsieur Michel Desmars  
Chef de mission eau et assainissement  
FNCCR

Madame Erika Dragone  
Novergie

Monsieur Jean-Paul Ducharne  
Directeur juridique  
Suez Lyonnaise des Eaux

Monsieur Gérard Perrissin-Fabert  
Directeur des relations institutionnelles  
SITA France

Monsieur Louis Félouzis  
Direction de l'Eau et de l'assainissement,  
Ville de Marseille

Madame Isabelle Femenia  
Direction juridique  
CGEA

Mademoiselle Delphine Jayat  
Institut de la Gestion Délégée

Monsieur Jean Louis Journet  
Direction générale des impôts  
direction de la législation fiscale

Monsieur Yvon Mogno  
Directeur des Relations Contractuelles  
Générale des Eaux

Monsieur Jean Claude Némery  
Professeur  
Université de Reims

Monsieur Jean-Claude Paillard  
Délégué Général  
Fédération Nationale des activités  
des Déchets et Environnement

Monsieur Robert Pardo  
Directeur juridique France  
SAUR

Madame Christine Perrault  
DGCCRF  
Bureau des marchés publics et  
des délégations de service public

Monsieur Denis Perrin  
Direction Générale  
des Collectivités Locales

Monsieur Denis Rabot  
Directeur des services publics  
CGEA Onyx

Monsieur Jean Rossi  
Syndicat Professionnel des entreprises  
de services d'eau et d'assainissement

Monsieur Marc Antoine Vincent  
Association des Communautés de France