

N° 320

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 janvier 2017

PROPOSITION DE LOI

visant à maintenir l'eau et l'assainissement dans les compétences optionnelles des communautés de communes ou des communautés d'agglomération après 2020,

PRÉSENTÉE

Par MM. Alain JOYANDET, Michel RAISON, Michel BOUVARD, Alain VASSELLE, Alain MARC, Daniel CHASSEING, Gérard BAILLY, Cyril PELLEVAL, Marc LAMÉNIE, Patrick MASCLET, René DANESI, Mme Colette GIUDICELLI, MM. Jacques GROSPERRIN, Gérard LONGUET, Éric DOLIGÉ, Jean BIZET, Daniel LAURENT, Alain HOUPERT et Mme Pascale GRUNY,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les dispositions du IV de l'article 64 et du II de l'article 66 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoient que les compétences relatives à l'eau et à l'assainissement seront obligatoirement transférées des communes aux communautés de communes ou aux communautés d'agglomération à compter du 1^{er} janvier 2020. Le transfert obligatoire des compétences relatives à l'eau et à l'assainissement ne fut pas envisagé initialement par le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, notamment par ses articles 18 et 20, qui portaient sur le renforcement de l'intégration communautaire des communautés de communes ou des communautés d'agglomération, tel qu'il fut présenté en Conseil des ministres et déposé au Sénat le 18 juin 2014 par Mme Marylise LEBRANCHU, ministre de la décentralisation et de la fonction publique, et M. André VALLINI, secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale. Il a été intégré dans ce projet de loi avec l'adoption de trois amendements présentés par le Gouvernement durant sa discussion en première lecture à l'Assemblée nationale. Lors de l'examen de ce projet de loi en deuxième lecture, le Sénat a, sur proposition de sa commission des lois, transféré l'eau et l'assainissement dans le champ des compétences optionnelles. Par la suite, l'Assemblée nationale a rétabli en deuxième lecture sur ce point précis le dispositif qu'elle avait adopté lors de son premier examen. La commission mixte paritaire, qui fut réunie sur ce projet de loi, aboutit à un compromis dans ce domaine en reportant l'intégration de l'eau et de l'assainissement dans le champ des compétences obligatoires des communautés de communes ou des communautés d'agglomération au 1^{er} janvier 2020. Le texte arrêté par la commission mixte paritaire fut adopté respectivement par l'Assemblée nationale et le Sénat le 16 juillet 2015.

Aujourd'hui, l'eau et l'assainissement constituent pour les communautés de communes¹ ou les communautés d'agglomération² des compétences optionnelles en droit positif, à la différence des communautés urbaines³ ou des métropoles⁴ pour lesquelles elles sont obligatoires. Par ailleurs, en pratique, selon l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, 23 688 personnes publiques locales ont en charge 34 714 services publics d'eau potable, d'assainissement collectif et d'assainissement non collectif en France⁵. Plus précisément, selon les chiffres avancés par cet organisme, la gestion de ces services publics est assurée par des communes dans plus de 73 % des cas concernant l'eau potable, 88 % concernant l'assainissement collectif et 53 % concernant l'assainissement non collectif⁶. Ainsi, en 2017, les compétences relatives à l'eau et à l'assainissement sont encore très largement communales, même si en matière d'assainissement non collectif la présence des intercommunalités est plus importante du fait, notamment, que – très souvent – les habitations non raccordables au service d'assainissement collectif ne sont pas suffisamment nombreuses à l'échelle des communes pour justifier la mise en place d'un service propre⁷.

¹ Selon les dispositions en vigueur du II de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales : « *La communauté de communes doit par ailleurs exercer, au lieu et place des communes, pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, les compétences relevant d'au moins trois des neuf groupes suivants : (...) 6° Assainissement ; 7° Eau* ».

² Selon les dispositions en vigueur du II de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales : « *La communauté d'agglomération doit en outre exercer au lieu et place des communes au moins trois compétences parmi les sept suivantes : (...) 2° Assainissement ; 3° Eau* ».

³ Selon les dispositions en vigueur du I de l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales : « *La communauté urbaine exerce de plein droit, au lieu et place des communes membres, les compétences suivantes : (...) 5° En matière de gestion des services d'intérêt collectif : a) Assainissement et eau* ».

⁴ Selon les dispositions en vigueur du I de l'article L. 5217-4 du code général des collectivités territoriales : « *La métropole exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences suivantes : (...) 5° En matière de gestion des services d'intérêt collectif : a) Assainissement et eau* ».

⁵ Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, Panorama des services et de leur performance en 2013, Rapport, septembre 2016, p. 5.

⁶ *Idem*, p. 25.

⁷ *Ibidem*.

Cet état des lieux explique en partie la raison pour laquelle le transfert obligatoire des compétences relatives à l'eau et à l'assainissement des communes aux communautés de communes ou aux communautés d'agglomération suscite une opposition très forte chez les élus municipaux. De plus, contrairement à ce que certains avancent, les élus craignent, de façon fondée et justifiée, que ce transfert de compétences obligatoire n'aboutisse pas à de réelles économies d'échelle, mais bien au contraire à une augmentation des coûts de fonctionnement des services concernés, pour une qualité qui ne sera sans aucun doute pas meilleure, et – *in fine* – à une augmentation du coût pour les usagers. À l'heure actuelle, dans de nombreuses communes les services relatifs à l'eau et à l'assainissement au sens large sont financièrement gérés avec une très grande frugalité. Pour cause, dans de nombreux cas ils sont assurés de façon bénévole ou quasi-bénévole par des élus municipaux, ainsi que par des agents communaux polyvalents ou à temps non-complet. Or, la prise en charge systématisée de l'eau et de l'assainissement par les communautés de communes ou les communautés d'agglomération en 2020, comme le prévoit à ce jour la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, impliquera nécessairement la mise en place de services intercommunaux éponymes avec – en filigrane – le recrutement de personnels et – par là – l'engagement assuré de nouvelles dépenses de fonctionnement non négligeables.

Dans le même ordre d'idée, dans un contexte financier et budgétaire extrêmement contraint, conjugué à toutes les obligations anciennes ou récentes qu'elles doivent déjà assumer, les intercommunalités ne sont pas toutes en mesure de pouvoir assumer pleinement le transfert de l'eau et de l'assainissement. Contraindre ces dernières à assurer de nouvelles missions, alors qu'une grande partie d'entre elles n'y sont pas prêtes ou en capacité de pouvoir y faire pleinement face, et que les élus des communes concernées n'y seraient pas dans l'ensemble favorables, risqueraient de les fragiliser ou de les déstabiliser inutilement et dangereusement, surtout dans une période où elles sont déjà contestées sur le terrain. De plus, le principe de subsidiarité, tel qu'il est consacré par le deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution, avant même celui de libre administration, impose aux pouvoirs publics et – en premier lieu – à l'État de laisser le soin aux élus locaux de déterminer librement quel est niveau territorial le plus pertinent ou le plus à même de mener au mieux une mission de service public, avec la plus grande efficacité fonctionnelle ainsi que financière.

Par ailleurs, nonobstant le transfert obligatoire de l'eau et de l'assainissement aux communautés de communes ou aux communautés d'agglomération en 2020, la gestion de ces compétences restera pendant de nombreuses années à géométrie variable ou marquée par une très forte

hétérogénéité s'agissant des communes d'une même intercommunalité, contrairement à ce que d'aucuns avancent. En effet, actuellement, les modes de gestion de ces services publics varient d'une personne publique à une autre. Certaines assurent directement ces missions dans le cadre de régies, tandis que d'autres les assument indirectement par l'intermédiaire – entre autres – de délégataires de services publics. Or, étant donné que les communautés de communes ou les communautés d'agglomération seront dans l'obligation légale de poursuivre les contrats souscrits par les anciennes communes compétentes, la gestion de l'eau et de l'assainissement donnera lieu à un véritable « *patchwork* » à l'intérieur des périmètres intercommunaux. Dès lors, aucune harmonisation, uniformisation ou simplification ne sera envisageable avant plusieurs années, si tel était l'objectif poursuivi par les dispositions du IV de l'article 64 et du II de l'article 66 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Ainsi, le transfert obligatoire des compétences relatives à l'eau et à l'assainissement aux communautés de communes ou aux communautés d'agglomération risque de déstabiliser fortement une organisation territoriale qui est dans l'ensemble satisfaisante, mais également économe en fonctionnement, car située au plus près du terrain. De plus, leur transfert contraint du niveau communal au niveau intercommunal pourrait donner lieu à des difficultés pratiques insoupçonnées. Dans de nombreuses communes, notamment rurales, mais pas uniquement, les réseaux sont assez anciens et leur emplacement pas nécessairement bien matérialisé formellement dans les archives. Très souvent, leur positionnement n'est connu que de certains « autochtones » ou « locaux » qui s'occupent de l'eau et de l'assainissement depuis de nombreuses années dans les conditions qui ont été rappelées précédemment. Or, si demain ces compétences étaient transmises obligatoirement et uniformément des communes aux communautés de communes ou aux communautés d'agglomération, sans l'aval préalable des élus municipaux et une volonté locale largement partagée par les parties prenantes, de nombreuses difficultés concrètes pourraient voir le jour sur le terrain.

Pour toutes ces raisons, il ne semble pas pertinent de devoir imposer un seul et même modèle d'organisation dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, mais plutôt de faire confiance à l'intelligence des élus locaux afin qu'ils s'organisent de la façon qui leur semblera la plus adaptée pour leur territoire. En ce sens, il est préférable que l'eau et l'assainissement demeurent après le 1^{er} janvier 2020 des compétences optionnelles pour les élus des communes, des communautés de communes et des communautés d'agglomération, qu'ils pourront toujours – s'ils le souhaitent et de façon totalement souveraine – se saisir ensemble. C'est

d'ailleurs la position que le Sénat avait adoptée – à juste titre – lors de l'examen en deuxième lecture du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Tel est l'objet de la proposition de loi qu'il vous est demandé d'adopter.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Le IV de l'article 64 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République est abrogé.

Article 2

Le II de l'article 66 de la loi n° 2015-991 précitée est abrogé.