

N° 409

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 février 2017

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi pour le **maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes,***

Par M. Mathieu DARNAUD,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, vice-présidents ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, secrétaires ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclat, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Sénat : 291 et 410 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. L'EXERCICE ÉVOLUTIF DES COMPÉTENCES EAU ET ASSAINISSEMENT DANS LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES	7
A. UN RÉGIME ANTÉRIEUR DIFFÉRENCIÉ.....	7
B. UNE MONTÉE PROGRESSIVE VERS UN TRANSFERT OBLIGATOIRE	8
1. <i>La volonté de communautariser les compétences structurelles</i>	<i>8</i>
2. <i>Le transfert obligatoire programmé des compétences « eau » et « assainissement ».....</i>	<i>9</i>
II. LA RÉVISION OPPORTUNE PRÉVUE PAR LA PROPOSITION DE LOI	12
A. LE CHOIX DU CARACTÈRE OPTIONNEL DES COMPÉTENCES « EAU » ET « ASSAINISSEMENT »	12
B. UNE PROPOSITION APPROUVÉE PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS.....	13
1. <i>Le poids des contraintes techniques et juridiques</i>	<i>13</i>
2. <i>La nécessité d'un transfert rationnellement organisé</i>	<i>14</i>
EXAMEN EN COMMISSION.....	17
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	27
TABLEAU COMPARATIF	29
AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	31

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 15 février 2017, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné le rapport de **M. Mathieu Darnaud** et établi son texte sur la proposition de loi n° 291 (2016-2017) présentée par M. Bruno Retailleau et plusieurs de ses collègues, pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes.

Le rapporteur a indiqué que l'article unique de la proposition de loi modifiait la réforme opérée par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République en écartant le caractère obligatoire, à compter du 1^{er} janvier 2020, du transfert des compétences des communes en matière d'eau et d'assainissement aux communautés de communes dont elles sont membres.

Il a noté que ces compétences devaient s'exercer au niveau le plus pertinent qui relève de considérations matérielles et techniques dépendant des caractéristiques propres de chaque territoire.

Il a souligné que la modification proposée visait à faciliter la mise en place des nouvelles intercommunalités résultant de la révision des schémas départementaux de coopération intercommunale en raison de la diversité des modes de gestion de ces deux services publics et des complexités en résultant pour leur unification au sein des communautés de communes.

La commission des lois a adopté la proposition de loi sans modification.

Mesdames, Messieurs,

La proposition de loi soumise à l'examen de votre commission des lois tend à résoudre les difficultés apparues en différents points du territoire pour préparer le transfert programmé des compétences communales « eau » et « assainissement » aux communautés de communes.

Cette réforme résulte de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, qui, pour renforcer l'intégration communautaire, a élargi le bloc des compétences obligatoires des communautés de communes. Y ont notamment été inscrits l'eau et l'assainissement pour un transfert organisé en deux temps d'ici le 1^{er} janvier 2020.

La présente proposition de loi, en revanche, entend, pour faciliter leur exercice, revenir sur cette réforme en maintenant les deux compétences citées au sein des compétences optionnelles de ces établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) les moins intégrés.

I. L'EXERCICE ÉVOLUTIF DES COMPÉTENCES « EAU » ET « ASSAINISSEMENT » DANS LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES

La loi NOTRe du 7 août 2015 a organisé un transfert progressif et particulier des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes.

A. UN RÉGIME ANTÉRIEUR DIFFÉRENCIÉ

Avant l'intervention de la loi NOTRe, eau et assainissement relevaient, dans le statut des communautés de communes, de deux régimes différents :

- l'assainissement, en tout ou partie, figurait au rang des compétences optionnelles. Il figurait dans l'un des sept groupes ouverts au choix des communautés de communes qui devaient en exercer trois d'entre eux ;

- l'eau pouvait être transférée à l'intercommunalité mais sur la libre décision des communes membres à la majorité des deux tiers d'entre elles représentant la moitié de la population totale ou l'inverse. Il ne pouvait donc s'agir que d'une compétence facultative.

Selon le dernier rapport de l'Observatoire national des services publics d'eau et d'assainissement, en 2013, la moitié des communes (50,1 %) avaient transféré toutes leurs compétences « eau » et « assainissement » à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre dont elles étaient membres¹. Il est utile de préciser à cet égard que celles-là figuraient déjà parmi les compétences que doivent obligatoirement exercer métropoles et communautés urbaines.

Au 1^{er} janvier 2016, 225 communautés de communes assumaient la compétence eau (traitement, adduction, distribution), 503 l'assainissement collectif, 1 074 l'assainissement non collectif, selon les données de la direction générale des collectivités locales².

B. UNE MONTÉE PROGRESSIVE VERS UN TRANSFERT OBLIGATOIRE

Le transfert des compétences communales de l'eau et de l'assainissement s'inscrit dans la volonté affichée par les initiateurs de la dernière réforme territoriale de renforcer l'intégration communautaire.

Au terme de la navette entre les deux assemblées, le législateur a, cependant, tenu compte de la complexité de sa mise en œuvre en prévoyant un calendrier spécifique à ces deux domaines.

1. La volonté de communautariser les compétences structurelles

Le changement de titulaire en matière d'eau et d'assainissement s'inscrit tout d'abord dans l'esprit général de la loi NOTRe qui a consolidé le projet commun des communautés de communes par un double mouvement :

- élargir le champ des compétences intercommunales obligatoires et optionnelles ;
- réduire le périmètre d'intervention de l'intérêt communautaire.

Celui-ci, rappelons-le, consiste – lorsque la loi le prévoit – à partager, au sein d'une même compétence, les domaines d'action transférés au niveau de l'EPCI à fiscalité propre et ceux qui demeurent de la responsabilité des communes.

¹ Cf. 5^{ème} rapport de l'Observatoire national des services publics d'eau et d'assainissement – Panorama des services et de leur performance en 2013 (septembre 2016).

² Cf. base nationale sur l'intercommunalité (banatic.interieur.gouv.fr).

La loi NOTRe, malgré les réserves du Sénat, a supprimé l'intérêt communautaire comme principe général d'exercice des compétences obligatoires des communautés de communes. En outre, celui-ci a été supprimé de la détermination de la compétence générale des actions de développement économique et en matière de zones d'activités économiques.

Le classement de l'eau et de l'assainissement au sein des compétences obligatoires de ces intercommunalités ne figurait pas dans le projet de loi initialement déposé sur le Bureau du Sénat le 18 juin 2014.

Il a été réalisé par l'Assemblée nationale en première lecture par l'adoption de deux amendements de séance du Gouvernement, plusieurs députés déposant des amendements similaires.

À l'appui de ses amendements, le Gouvernement plaidait pour « *un exercice plus efficient de cette compétence* ». Il notait que « *l'organisation enchevêtrée des services communaux, intercommunaux et de syndicats techniques, parfois très anciens, ne coïncide pas nécessairement avec les bassins de vie ou les bassins hydrographiques. En outre, l'organisation reste très morcelée entre les compétences eau potable, assainissement collectif et non collectif* »¹.

En deuxième lecture, si les députés maintenaient leur décision de première lecture – le transfert obligatoire de l'eau et de l'assainissement –, ils l'organisaient, à l'initiative de leur rapporteur, M. Olivier Dussopt, selon un calendrier progressif.

En outre, les communautés de communes existant à la date de publication de la loi NOTRe devaient bénéficier d'un délai de mise en conformité adapté.

Finalement, à l'issue des travaux de la commission mixte paritaire, le Parlement adoptait le renforcement proposé de l'intégration communautaire en le programmant en trois échéances pour tenir compte des difficultés nécessairement liées à la complexité du transfert des compétences « eau » et « assainissement »².

2. Le transfert obligatoire programmé des compétences « eau » et « assainissement »

Aux termes du droit en vigueur :

a) les services de l'eau et de l'assainissement seront **obligatoirement** pris en charge par les communautés de communes au **1^{er} janvier 2020** ;

b) dans l'intervalle, une double distinction est opérée selon la date de création de l'intercommunalité, laquelle détermine le format de ses compétences jusqu'au 31 décembre 2017.

¹ Cf. *exposé sommaire des amendements nos 1107 et 1102.*

² Cf. *articles 64 et 68 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015.*

• Les **communautés** de communes **existant** à la **date de publication de la loi NOTRe** disposent d'un délai expirant le 31 décembre 2017 pour se mettre en conformité avec les nouvelles dispositions de la loi.

Au 1^{er} janvier 2018,

- d'une part, **l'assainissement** figurera au rang de leurs compétences optionnelles dans sa totalité – assainissement collectif et assainissement non collectif – alors que cette compétence est aujourd'hui divisible.

D'ici ce terme, pour ces intercommunalités n'exerçant qu'une partie de la compétence « assainissement », celle-ci peut toujours être comptabilisée au titre des compétences optionnelles ;

- d'autre part, **l'eau** deviendra une compétence optionnelle.

• Pour qu'elle soit exercée au titre des compétences optionnelles, la compétence « assainissement » doit être transférée dans sa totalité, dès leur mise en place, aux communautés de communes issues d'une **création** ou d'une **fusion** intervenues **après la publication de la loi NOTRe**.

Ce point est important puisqu'à défaut d'exercer trois compétences optionnelles, la communauté de communes devra exercer les neuf compétences optionnelles prévues par le II de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales.

Le régime des compétences optionnelles

(II de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction en vigueur jusqu'au 31 décembre 2019)¹

La communauté de communes doit exercer les compétences relevant d'au moins trois des neuf groupes suivants :

- protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux, et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie ;

- politique du logement et du cadre de vie ;

- en matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programme d'actions définis dans le contrat de ville ;

¹ Applicable aux communautés de communes existant à la date de publication de la loi NOTRe à compter du 1^{er} janvier 2018.

- création, aménagement et entretien de la voirie ;
- construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire d'intérêt communautaire ;
- action sociale d'intérêt communautaire ;
- assainissement ;
- eau ;
- création et gestion de maisons de services au public et définition des obligations de service public y afférentes.

Une note d'information ministérielle aux préfets leur rappelle qu'à défaut du respect, par la communauté de communes, du format des compétences optionnelles fixé par le II de l'article L. 5214-16 précité, ils devront dans les six mois modifier en conséquence ses statuts¹.

Un récapitulatif s'impose :

Échéances	Eau	Assainissement
Jusqu'au 31 décembre 2017 pour les communautés de communes existant à la date de publication de la loi NOTRe	Facultative	Optionnelle en tout ou partie
1^{er} janvier 2018 - 31 décembre 2019 pour les communautés de communes existant à la date de publication de la loi NOTRe	Optionnelle	Optionnelle en totalité
Jusqu'au 31 décembre 2019 pour les communautés de communes créées après la date de publication de la loi NOTRe	Optionnelle	Optionnelle en totalité
À compter du 1^{er} janvier 2020	Obligatoire	Obligatoire

¹ Cf. note d'information du ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, du ministre de l'intérieur et de la secrétaire d'État chargée des collectivités territoriales du 13 juillet 2016.

II. LA RÉVISION OPPORTUNE PRÉVUE PAR LA PROPOSITION DE LOI

La modification proposée s'inscrit dans le droit fil des travaux de votre commission des lois et du Sénat.

A. LE CHOIX DU CARACTÈRE OPTIONNEL DES COMPÉTENCES « EAU » ET « ASSAINISSEMENT »

L'article unique de la proposition de loi présentée par M. Bruno Retailleau et plusieurs de ses collègues vise à limiter les effets de la réforme opérée par la loi NOTRe en écartant le caractère obligatoire, à compter du 1^{er} janvier 2020, du transfert des compétences des communes en matière d'eau et d'assainissement aux communautés de communes dont elles sont membres.

En conséquence, ces deux domaines resteraient inscrits au sein des compétences optionnelles de ces intercommunalités.

Deux motifs justifient cette proposition aux yeux de ses auteurs :

- « conforter la commune comme cellule de base de la démocratie locale, notamment au regard de la gestion de ces compétences qu'elle est la plus à même de réaliser »¹.

Il s'agit donc de l'application du principe de subsidiarité qui permet de rationaliser l'exercice des compétences en retenant le niveau le plus pertinent pour leur mise en œuvre ;

- surmonter les difficultés des transferts organisés par la loi du 7 août 2015 dont la nature et le calendrier diffèrent selon la date de création de la communauté de communes.

Constatant notamment la disparité actuelle des modes de gestion et nécessairement la longueur des délais d'harmonisation en résultant dans le cadre intercommunal, notre collègue Alain Joyandet a déposé une proposition de loi prévoyant une mesure analogue. Cependant, son objet est plus large que celui de la proposition de loi soumise à l'examen de votre commission des lois puisqu'elle propose de l'élargir aux communautés d'agglomération².

¹ Cf. exposé des motifs de la proposition de loi n° 291 (2016-2017) pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes.

² Cf. proposition de loi n° 320 (2016-2017) visant à maintenir l'eau et l'assainissement dans les compétences optionnelles des communautés de communes ou des communautés d'agglomération après 2020.

B. UNE PROPOSITION APPROUVÉE PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS

Dans l'esprit qui l'avait guidée dans le cadre de ses travaux sur la loi NOTRe du 7 août 2015, votre commission des lois, suivant son rapporteur, a **adopté sans modification l'article unique** de la proposition de loi soumise à son examen, qui répond à des demandes fréquemment exprimées sur le terrain.

Il ne s'agit d'ailleurs pas d'un refus absolu d'intercommunaliser l'eau et l'assainissement ; plus simplement c'est l'expression d'une demande à bénéficier de la souplesse nécessaire pour ne pas désorganiser l'exercice de ces compétences, complexes à mettre en œuvre dans les zones rurales au peuplement irrégulier alors que les secteurs urbanisés sont nécessairement plus homogènes. L'expérience incline à penser que le transfert se fait naturellement dès lors que les conditions le permettant sont remplies.

1. Le poids des contraintes techniques et juridiques

La donnée essentielle en la matière est, en effet, la pertinence du périmètre de gestion de ces services qui relève de considérations matérielles et techniques, un « principe physique de tuyaux », pour reprendre les termes de notre collègue Françoise Gatel, vice-président de l'Association des maires de France (AMF), laquelle se déclare extrêmement favorable à la mesure proposée pour son pragmatisme. L'association observe que *« l'organisation des services de l'eau répond à des logiques de qualité et de disponibilité de la ressource qui dépassent les frontières administratives »*.

Ces services doivent donc être mis en oeuvre au niveau le plus approprié qui est fonction des caractéristiques propres de chaque territoire. Votre rapporteur note à cet égard le bien-fondé de certaines structures syndicales car elles interviennent sur le juste périmètre, ce qui ne serait plus le cas au niveau d'un EPCI à fiscalité propre. Comme le remarque l'AMF, *« (u)n grand nombre de syndicats bien structurés (...) risque aujourd'hui la déstabilisation du fait de l'émiettement sur plusieurs communautés »*. Ce qui apparaît paradoxal au regard de l'objectif de mutualisation poursuivi par la réforme.

À ces données techniques s'ajoute la diversité des modes d'exercice des deux compétences - régie ou délégation de service public -, qui caractérise aujourd'hui leur mise en œuvre. Il en résultera nécessairement une grande complexité pour les intercommunalités appelées à reprendre les obligations juridiques antérieurement souscrites par les communes ou les syndicats.

2. La nécessité d'un transfert rationnellement organisé

Pour les motifs précédemment exposés, votre commission considère qu'il revient aux communes de décider du niveau d'exercice de leurs compétences en matière d'eau ou d'assainissement. Il importe de laisser ces collectivités s'organiser au mieux et selon leur rythme, étant entendu que le texte retenu par votre commission ne constitue pas un retour en arrière mais promeut une intégration plus progressivement organisée pour en assurer la performance.

Cette mesure est approuvée par M. Vanik Berberian, président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF), même s'il considère que « *les maires sont parfois mieux à même de gérer localement* » ces compétences.

Votre rapporteur a noté l'opposition de l'Assemblée des communautés de France (AdCF) au changement proposé par le texte en discussion, qui est motivée par « *la nécessité de stabiliser les textes et les objectifs, d'en finir avec le « yo-yo législatif »* ». Ses interlocuteurs lui ont expliqué que le chantier du transfert de l'eau et de l'assainissement est déjà engagé ou en cours de préparation dans de nombreuses communautés.

La mesure prévue par la proposition de loi ne saurait toutefois constituer un élément déstabilisant alors que la réforme portée par la loi NOTRe ne devrait prendre effet que dans trois ans. Par ailleurs, elle n'interdit nullement aux communautés de communes prêtes à franchir le pas d'y procéder. Mais en les déchargeant d'un dossier complexe sans leur interdire de le traiter, le renoncement au transfert obligatoire doit permettre de faciliter la mise en place des nouvelles intercommunalités. Dans de nombreux cas, celles-ci résultent de fusions multiples à assimiler : il leur faut, dans les mois à venir, traiter de la reprise des compétences auparavant exercées par les intercommunalités regroupées, adapter leurs statuts et leur organisation aux novations introduites par la loi NOTRe.

L'AMF illustre la démarche de votre rapporteur en observant que le maintien de l'eau et de l'assainissement au rang des compétences optionnelles des communautés de communes permettra d'organiser le retrait des communes des syndicats.

La modification proposée rejoint le texte qui avait été adopté par le Sénat, sur la proposition de votre commission des lois suivant ses rapporteurs, notre ancien collègue Jean-Jacques Hyest et notre collègue René Vandierendonck, lors de l'examen en deuxième lecture de la loi NOTRe : l'eau et l'assainissement avaient alors été classés au rang des compétences optionnelles des communautés de communes afin de faciliter leur fonctionnement et au nom du principe de subsidiarité.

Au terme de ses travaux, votre commission des lois a donc décidé de maintenir l'eau et l'assainissement dans sa totalité parmi les compétences optionnelles ouvertes au choix des communautés de communes.

En conséquence, le IV de l'article 64 de la loi NOTRe qui organisait leur transfert obligatoire serait abrogé.

*

* *

Votre commission a adopté la proposition de loi sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 15 FÉVRIER 2017

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Cette proposition de loi vise à maintenir les compétences « eau » et « assainissement » parmi les compétences optionnelles des communautés de communes.

Dans le cadre de notre mission de suivi et de contrôle des dernières lois de réforme territoriale, **René Vandierendonck, Pierre-Yves Collombat, Michel Mercier** et moi-même avons constaté que le double transfert des compétences « eau » et « assainissement », prévu par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, la loi NOTRe, soulève des questions, en particulier pour les communautés de communes.

D’abord, se pose un problème de délai : nous avons observé que certains élus, notamment en milieu rural, souhaitent qu’on leur laisse du temps.

Ensuite, pour les communes, notamment les plus petites, qui les exercent en gestion directe, la compétence « eau » et, dans une moindre mesure, la compétence « assainissement » présentent souvent l’avantage d’être financièrement excédentaires. Sans compter que cette gestion en régie de l’eau entraîne un coût relativement faible pour l’usager comme pour la collectivité.

Enfin, la question se pose de la dissolution des syndicats qui gèrent ces services publics. La plupart des commissions départementales de coopération intercommunale ont décidé de ne pas la trancher. Parce que les syndicats fonctionnent bien, une demande relativement forte s’exprime pour qu’ils puissent continuer d’exister. Une dérogation est bien prévue pour les syndicats recouvrant le territoire d’au moins trois communautés de communes, mais il ressort des échanges menés dans le cadre de notre mission et des informations qui nous ont été communiquées que, dans de nombreux autres cas, la gestion est simplifiée du fait qu’elle échappe à la logique des périmètres intercommunaux. En effet, pour le bon exercice des compétences « eau » et « assainissement », d’autres logiques doivent être prises en compte.

Telles sont les raisons pour lesquelles les auteurs de la proposition de loi veulent assouplir le régime issu de la loi NOTRe.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le groupe socialiste et républicain a beaucoup réfléchi à cette proposition de loi, qui revient sur un aspect de la loi NOTRe auquel certains d’entre nous tiennent particulièrement – René Vandierendonck ne me contredira pas.

Monsieur le rapporteur, nos contacts avec les communes et les communautés de communes nous ont conduits à une analyse assez similaire à la vôtre.

Compte tenu de la diversité des régimes de gestion de ces compétences au sein de communautés qui comptent maintenant parfois trente, voire quarante communes, il paraît difficile de réaliser une unification dans le délai prévu par la loi NOTRe - un délai, je vous le rappelle, que le Sénat a réussi à faire prévaloir en commission mixte paritaire.

C'est le pragmatisme qui doit nous guider, car la situation présente suscite des inquiétudes : crainte que l'unification se fasse à marche forcée, que telle ou telle entreprise qui dispose de moyens importants exerce une forme d'emprise sur l'ensemble du dispositif, au détriment des élus et de leur capacité d'expertise propre.

Aussi la souplesse ici proposée a-t-elle paru bienvenue à la majorité des membres de notre groupe, étant entendu que l'unification restera non seulement possible, mais souhaitable dans l'intérêt des citoyens consommateurs, notamment pour permettre l'unité des prix.

M. Pierre-Yves Collombat. - Pour m'être élevé, lors de l'examen de la loi NOTRe, contre la disposition sur laquelle on nous propose aujourd'hui de revenir, je ne puis que soutenir la proposition de loi.

Au demeurant, le problème n'est pas compliqué : il suffit de laisser faire les gens ! Voilà un moment que, quasiment partout, ils ont réglé la question de l'eau, avec des solutions différentes selon les situations.

Pourquoi donc une gestion unifiée de l'eau serait-elle souhaitable ? Elle l'est parfois, et la loi la permet. Mais parfois elle ne l'est pas, et il faut laisser faire les élus. Trêve d'ingérences inutiles !

Je regrette seulement que nous soyons obligés, une fois de plus, de refaire ou de défaire ce que nous avons fait... Dans ces cas-là, bien entendu, on obtient un système encore plus compliqué que celui qu'on prétendait simplifier !

M. Simon Sutour. - Si le Sénat, éclairé par ses deux corapporteurs, a bien travaillé sur la loi NOTRe, le résultat final n'a pas été parfait.

Cette proposition de loi est une nouvelle rustine que nous allons appliquer à cette loi, après la proposition de loi permettant aux départements de continuer à participer à la défense des forêts contre l'incendie et celle sur les transports scolaires.

Les élus sont très sensibles au problème ici soulevé. L'Association des maires de mon département a pris position à l'unanimité. Les élus expriment des craintes, d'autant qu'on entend parfois des arguments quelque peu désobligeants : ils défendraient les syndicats pour conserver leurs présidences...

Je pense, comme **Pierre-Yves Collombat**, que certaines choses marchent très bien, et que le mieux est souvent l'ennemi du bien. Si certains veulent faire évoluer leur organisation pour tenir compte des circonstances locales, ils doivent en être libres ; mais on ne doit pas imposer de changement quand un système fonctionne bien.

Je souhaite que la proposition de loi soit adoptée, si possible à l'unanimité, et je suis très satisfait de la position adoptée par mon groupe.

M. Alain Marc. – Cette proposition de loi est pragmatique et intelligente. Du reste, je ne suis pas sûr que les présidents de communauté de communes aient très envie de prendre en charge ces compétences, alors que, dans les semaines et les mois à venir, les communautés de communes auront déjà un travail considérable à accomplir pour définir l'intérêt communautaire. Dans celle que je préside, nous avons décidé de repousser le transfert jusqu'à l'extrême limite, en espérant la proposition de loi que voici.

Par ailleurs, stabiliser dans le temps ces institutions et les compétences qu'elles exercent est important pour encourager les investissements, ce que souhaitent les élus et les entreprises.

M. François Grosdidier. – Je soutiens sans réserve cette proposition de loi, dont l'adoption permettra une application moins mécanique de la loi NOTRe, qui, avec la définition de nouvelles compétences obligatoires et plus encore les propositions concernant l'élection des conseillers communautaires, a failli nous faire basculer dans l'institution d'intercommunalités devenues des collectivités territoriales à part entière, ce qui aurait vidé les communes de leur substance.

Les intercommunalités, de services ou de projets, doivent rester des émanations des communes permettant à celles-ci de faire ce qu'elles ne peuvent pas faire seules, mais avec le maximum de souplesse et de pragmatisme, car les situations locales peuvent être très différentes. Au sein même des intercommunalités, les communes n'ont pas forcément tout à fait les mêmes attentes ou les mêmes besoins.

M. René Vandierendonck. – Je m'abstiendrai sur cette proposition de loi et je ne prendrai pas la parole en séance publique ; ainsi, je n'empêcherai pas de constater le consensus sur le message de souplesse envoyé aux communes...

Je rappelle toutefois que c'est par une rédaction de compromis proposée par le rapporteur du Sénat, Jean-Jacques Hyst, et le rapporteur de l'Assemblée nationale, qu'avait été arrêté en commission mixte paritaire un dispositif en deux temps : la compétence « eau » devient optionnelle en 2018, puis obligatoire en 2020 seulement. Or il me semble que, quelle que soit l'importance du travail que nous avons accompli dans le cadre de la mission de suivi et de contrôle des dernières lois de réforme territoriale, nous ne disposons pas aujourd'hui des éléments d'analyse qui nous autoriseraient à affirmer péremptoirement que le processus va capoter.

Pour en avoir le cœur net, j'ai demandé des précisions à l'Assemblée des communautés de France, qui m'a indiqué que 225 communautés de communes avaient déjà accompli tout le cheminement de la prise de compétence. Compte tenu du calendrier prévu, ce n'est pas rien !

Par ailleurs, des questions soulevées sur le terrain ne sont pas abordées par la proposition de loi. Ainsi, le Conseil d'État vient de juger, péremptoirement, que la compétence « assainissement » inclut nécessairement la gestion des eaux pluviales. Si l'on recherche la souplesse, il serait utile de se pencher aussi sur ce problème-là...

Pour le reste, j'aurais préféré que la Cour des comptes nous communique des informations chiffrées, sur le fondement desquelles les parlementaires auraient pu prendre une décision en fin d'année. Mais vous avez senti à quel point j'étais isolé par mon groupe...

Qu'il faille envoyer un message de souplesse, je le comprends. Envoyons donc ce message, sans toutefois insulter l'avenir.

M. François Bonhomme. – Quiconque préside une intercommunalité ou y siège mesure les difficultés liées à la mise en œuvre de la loi NOTRe, en particulier depuis le 1^{er} janvier dernier. Cette machine est d'une grande complexité, et nous devons régulièrement interroger nos services pour qu'ils l'interprètent. C'est aussi une machine à démotiver les élus, compte tenu des chamboulements et difficultés suscités.

Dans ces conditions, je ne puis que me féliciter de cette proposition de loi : il s'agit peut-être d'une rustine, mais d'une rustine nécessaire et salutaire, à l'instar de la proposition de loi sur les transports scolaires, adoptée à l'unanimité malgré l'hostilité du Gouvernement.

Les difficultés sont particulièrement grandes en matière d'eau et d'assainissement, compte tenu de ce qu'est la carte des syndicats dans ce domaine. Passer cette dentelle au laminoir dans l'idée de tout uniformiser serait une grave erreur, de surcroît parfaitement contraire à l'esprit des libertés locales.

M. François Pillet. – Cette proposition de loi guidée par le pragmatisme est tout à fait opportune, d'autant qu'il ne s'agit nullement de bouleverser ce qui a été fait précédemment.

Comme la commission des lois est aussi un lieu de liberté pour l'échange des idées, je me permets d'attirer votre attention sur un autre débat, que nous n'abordons pas très souvent : l'unification du prix de l'eau. Pour ma part, je suis très choqué de constater que, lorsqu'on a la chance d'habiter un territoire où l'eau est à trente mètres de profondeur et entièrement pure, on la paie jusqu'à vingt fois moins cher que dans des territoires moins gâtés. Il conviendrait de réfléchir à une obligation d'harmonisation solidaire du prix de l'eau.

Je trouve qu'il y a là un débat important, surtout s'agissant de l'eau, un symbole fort de vie. Pour moi, s'il ne devait rester qu'un seul service public, ce serait celui de l'eau !

Mme Cécile Cukierman. – La Poste, ce n'est pas inutile non plus !

M. Philippe Bas, président. – Je suis très attentif à cette question, mon cher collègue, et je suis content que vous l'ayez soulevée.

M. Alain Vasselle. – Il est des principes fondamentaux auxquels nous ne devrions jamais déroger. Parmi eux figure la liberté des communes de transférer ou non l'une de leurs compétences à l'intercommunalité. La présente proposition de loi procède de cet esprit.

L'obligation de transférer les compétences « eau » et « assainissement » est tout à fait contraire à l'esprit des lois de décentralisation, que nous avons toujours veillé à maintenir. Laissons les communes s'entendre pour faire ensemble ce qu'elles ne sont pas en mesure de faire séparément !

Pour ce qui est du prix de l'eau, il appartient aux maires eux-mêmes de prendre conscience du problème soulevé par François Pillet et de décider ensemble de la meilleure solution.

Il ne faudrait pas que, au fil du temps, on retire toutes leurs compétences aux communes, au détriment de la proximité et, parfois, de la pertinence. Revenons aux fondamentaux et laissons le volontariat s'exprimer dans nos communes : les élus municipaux sont assez pragmatiques et intelligents pour savoir ce qu'il y a de mieux à faire au bénéfice de nos concitoyens !

M. Philippe Bas, président. – Merci d'avoir rappelé ce principe, que nous n'aurions jamais dû perdre de vue.

Mme Jacqueline Gourault. – Nous voterons naturellement cette proposition de loi, qui correspond à une liberté d'organisation territoriale, même si un certain nombre de communes déjà engagées dans la réflexion iront peut-être vers le transfert. Du reste, si le transfert ne sera pas obligatoire, il restera bien entendu possible ; il est bon de le dire aussi de cette façon, car la liberté sera autant de transférer que de ne pas transférer.

Par ailleurs, l'une de mes collègues m'a prévenue qu'elle déposerait un amendement de séance sur la question des eaux pluviales.

Je rappelle enfin que la compétence « eau » déborde souvent les limites intercommunales : il existe des syndicats fonctionnant selon le principe de la représentation-substitution, et, d'une manière générale, tout cela s'organise assez bien.

M. Christian Favier. – Ayant défendu la liberté laissée aux communes de transférer ou non certaines de leurs compétences, nous

sommes évidemment favorables à une proposition de loi qui rend le dispositif plus souple.

Reste que ce n'est pas sans une pointe d'amusement que nous considérons la multiplication actuelle d'initiatives visant à revenir sur la loi NOTRe... Je n'ai pas besoin de vous rappeler quelle fut notre position sur cette loi ! Il est un peu surprenant que l'on découvre seulement maintenant les difficultés qu'entraîne l'application de mesures de nature plutôt centralisatrice et autoritaire, à rebours du principe de libre administration des collectivités territoriales.

M. Didier Marie. – Dans la mesure où la loi NOTRe refond l'ensemble de notre organisation territoriale, il n'est pas étonnant qu'il faille opérer ici ou là certains ajustements. Toujours est-il qu'il ne faut pas, selon l'expression populaire, jeter le bébé avec l'eau du bain : la loi NOTRe demeure une avancée importante pour nos territoires !

Si je souscris à la volonté de pragmatisme et au souci de respecter la libre administration de nos collectivités, je pense que la mise en œuvre d'une nouvelle carte des intercommunalités et l'exercice par celles-ci de nouvelles compétences nécessitent d'envisager la question de la gestion de l'eau à l'échelle communautaire. De plus, comme **René Vandierendonck** l'a rappelé, la loi NOTRe laisse du temps aux intercommunalités pour se saisir de ces nouvelles compétences.

Il est certain que la situation est délicate : il existe de très nombreux syndicats, dont certains dépassent les limites intercommunales. En même temps, on constate qu'un certain nombre de petits syndicats sont totalement dépendants des compagnies qui gèrent l'eau sur leur territoire, du fait d'un niveau d'ingénierie insuffisant. C'est pourquoi je suis très sensible à la nécessité, soulignée par M. Pillet, de fournir à nos concitoyens une eau de qualité à un prix uniformisé à l'échelle d'un territoire. On ne peut pas admettre que des usagers consommant la même eau la paient à des prix très différents !

L'eau doit être un service universel. Or l'unification du prix passera nécessairement, à un moment ou à un autre, par le regroupement des syndicats à l'échelle pertinente : celle des nouvelles intercommunalités.

M. Michel Mercier. – Mme Gourault ayant annoncé que nous voterions la proposition de loi, nous nous exécuterons du mieux possible...

Introduire de la souplesse est plutôt un bien, mais il faut mesurer que cette proposition de loi entraînera aussi une certaine complexité. En effet, un syndicat peut recouvrir plusieurs intercommunalités qui pourront prendre des options différentes, ou même des communautés d'agglomération et des communautés de communes, qui ne sont pas tout à fait soumises aux mêmes règles...

Ne nous inquiétons toutefois pas trop : sur le terrain, les accommodements nécessaires seront trouvés, et l'eau continuera de couler !

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Les différents orateurs ayant convergé pour dresser un constat favorable à la proposition de loi, je me bornerai à présenter deux observations.

D'abord, les périmètres des syndicats des eaux n'épousent pas toujours ceux des intercommunalités, et il est même parfois difficile d'imaginer qu'un syndicat puisse comprendre plusieurs intercommunalités dans leur globalité. Rendre optionnelles les compétences « eau » et « assainissement » permettra à chacun de choisir. J'ai toutefois la faiblesse de penser, monsieur Vandierendonck, que ceux qui devaient transférer ces compétences l'ont presque tous déjà fait, de façon très naturelle. Alors que les syndicats fonctionnent bien, on comprendrait difficilement qu'il faille les abandonner, surtout au profit d'un système qui, selon ce que nous avons observé, serait parfois plus coûteux. Je ne parle même pas des petites communes qui ont une gestion directe, et pour lesquelles un transfert à la communauté de communes ferait exploser le prix de l'eau.

Ensuite, l'eau représente pour certains territoires, dont le mien, un enjeu de développement territorial. C'est ainsi qu'un grand syndicat recouvre toutes les intercommunalités du sud de l'Ardèche. Or, de leur propre aveu, les présidents d'intercommunalité ne sauraient pas faire, en l'état actuel des découpages, ce que fait le syndicat des eaux de la Basse-Ardèche. Cette dimension doit absolument être prise en compte : l'eau n'est pas seulement un service, mais aussi un atout essentiel pour le développement de certains territoires, où la gestion par un syndicat peut être la solution la plus pertinente et la moins coûteuse.

EXAMEN DES ARTICLES

Articles additionnels après l'article unique

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Mme Joissains a déposé deux amendements tendant à insérer des articles additionnels après l'article unique de la proposition de loi.

L'amendement COM-1 prévoit la faculté, dans certaines conditions, de maintenir l'eau et l'assainissement parmi les compétences des communes de la métropole d'Aix-Marseille-Provence. Vous comprendrez sans mal que j'y sois défavorable.

Quant à l'amendement COM-2, il me paraît irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution, puisqu'il se rapporte à l'exercice de la compétence voirie dans la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

M. Philippe Bas, président. – Sans doute pouvons-nous rassurer Mme Joissains, en lui indiquant que cette proposition de loi n'a pas d'incidence automatique sur l'exercice de la compétence « eau » au sein de la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

L'amendement COM-2 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution (article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat).

M. Jean Louis Masson. – Je suis un peu surpris par cette proposition de loi, vu que le Sénat a voté massivement la loi NOTRe – nous n'avons été que quarante-neuf à voter contre. Or voilà que, soudain, en fin de mandature, à un moment où l'initiative n'a aucune chance d'aboutir, on nous propose de revenir sur ce qui a été voté. Je ne puis m'empêcher d'y voir un calcul électoraliste...

M. Philippe Bas, président. – Une préoccupation que vous ne partagez nullement...

M. Jean-Pierre Sueur. – J'ai entendu beaucoup de choses sur la loi NOTRe. Ce n'est pourtant pas la première fois que l'on retouche une loi.

M. Pierre-Yves Collombat. – Ce n'est pas non plus la dernière !

M. Jean-Pierre Sueur. – Mon cher collègue, le fait est très fréquent depuis que le Parlement existe.

M. Pierre-Yves Collombat. – À ce rythme-là, cela devient redoutable !

M. Jean-Pierre Sueur. – La loi NOTRe, votée par la majorité du Sénat et celle de l'Assemblée nationale, est à mes yeux une grande loi de la République, parce que la création de fortes communautés de communes permettra à nos territoires ruraux et à nos petites et moyennes communes de s'organiser, à l'heure des métropoles, pour relever les défis de l'économie, de l'aménagement et de l'environnement. Cette réforme importante produit déjà des fruits, malgré les difficultés de mise en œuvre, et continuera d'en produire à long terme. Monsieur Masson, ce n'est pas parce qu'on ajuste une loi que tout y est à jeter !

M. Jean Louis Masson. – Je pense, moi, que tout est à jeter !

Mme Catherine Troendlé. – Sans polémiquer, je rappelle à M. Masson que ce n'est pas la première fois que nous retouchons ce texte. Nous y avons apporté des modifications substantielles, notamment en matière d'incendie et de secours. M. Sutour en a fait la démonstration à l'instant.

M. Philippe Bas, président. – Ne renonçons pas à exercer nos prérogatives de législateur.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

Le sort des amendements est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Articles additionnels après l'article unique			
Mme JOISSAINS	1	Faculté de maintenir l'eau et l'assainissement dans les compétences des communes de la métropole d'Aix-Marseille-Provence	Rejeté
Mme JOISSAINS	2	Faculté, pour les communes membres de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, de conserver la compétence voirie	Irrecevable (art. 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat)

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale des collectivités locales

M. Bruno Delsol, directeur général

M. Frédéric Papet, sous-directeur des compétences et des institutions locales

Mme Isabelle Dorliat-Pouzet, cheffe du bureau des services publics locaux

M. Martin Lesage, chef du bureau des structures territoriales

Association des maires de France (AMF)

Mme Françoise Gatel, vice-président, sénateur-maire de Chateaugiron

Mme Marie-Cécile Georges, responsable du département intercommunalité et territoires

Mme Hélène Ricard, conseiller technique au sein de ce département

Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

Assemblée des communautés de France

M. Nicolas Portier, délégué général

Mme Montaine Blonsard, chargée des relations avec le Parlement

Mme Apolline Prêtre, chargée des politiques de l'eau, de l'assainissement, GEMAPI

Contribution écrite

Association des maires ruraux de France

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission du Sénat en vue de l'examen en séance publique en première lecture
<p><i>Art. 64. – (...)</i></p> <p>IV. – A compter du 1er janvier 2020, l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p> <p>1° Le I est complété par des 6° et 7° ainsi rédigés :</p> <p>« 6° Assainissement ;</p> <p>« 7° Eau. » ;</p> <p>2° Au premier alinéa du II, le mot : « neuf » est remplacé par le mot : « sept » ;</p> <p>3° Les 6° et 7° du II sont abrogés.</p>	<p>Proposition de loi pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes</p> <p>Article unique</p> <p>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.</p>	<p>Proposition de loi pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes</p> <p>Article unique</p> <p><i>(Non modifié)</i></p>

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE UNIQUE

Amendement n° COM-1 présenté par
Mme JOISSAINS

Après l'article unique

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le II de l'article L.5218-7 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque la compétence visée au a) du 5° du I de l'article L.5217-2 est déléguée au conseil de territoire, celui-ci peut la confier aux communes ou groupements de communes qui l'exerçaient antérieurement. »

OBJET

Le présent amendement a pour objet de permettre, de manière pragmatique, de maintenir la répartition actuelle des compétences en matière d'assainissement et d'eau au sein de la métropole dans les cas où cette solution apparaît la plus satisfaisante.

Amendement n° COM-2 présenté par
Mme JOISSAINS

Après l'article unique

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le I de l'article L.5218-2 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Par dérogation au I de l'article L.5217-2, les communes membres peuvent décider, par une délibération prise avant le 1^{er} janvier 2018, de conserver la compétence création, aménagement et entretien de voirie mentionnée au b) du 2° du I de cet article. »

OBJET

Le présent amendement a pour objet de permettre aux communes membres de la métropole d'Aix-Marseille-Provence de conserver de manière pérenne et après 2020 (Loi SPAM) leur compétence en matière

de création, d'aménagement et d'entretien de la voirie, par une délibération prise avant le 1^{er} janvier 2018.

Il s'inscrit ainsi pleinement dans l'un des objectifs poursuivis par la présente proposition de loi qui, est, selon son exposé des motifs, *« de conforter la commune comme cellule de base de la démocratie locale, notamment au regard de la gestion [de] compétences qu'elle est la plus à même de réaliser. »*