

N° 262

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 4 octobre 2017

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE, SUR
LA PROPOSITION DE LOI, ADOPTÉE PAR LE SÉNAT,
*pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences
optionnelles des communautés de communes et des communautés d'agglomération*
(n° 86),

PAR M. FABRICE BRUN
Député

Voir les numéros :

Sénat : **291, 409, 410** et T.A. **100** (2016-2017).
Assemblée nationale : **86** et **262**.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LE TRANSFERT OBLIGATOIRE DES COMPÉTENCES « EAU » ET « ASSAINISSEMENT » AUX INTERCOMMUNALITÉS À COMPTER DE 2020	7
1. Un exercice des compétences « eau » et « assainissement » par les collectivités territoriales conditionné par les spécificités du terrain	7
2. L'uniformisation proposée par la loi NOTRe.....	10
a. Les étapes de la mise en œuvre de la réforme	10
b. Une compétence « assainissement » définie de manière extensive.....	12
c. Le maintien de modes de gestion diversifiés.....	13
II. LA NÉCESSITÉ DE TENIR COMPTE DE LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES	14
1. Des objectifs discutables témoignant d'une défiance envers les élus locaux	14
2. La restauration de la confiance envers les élus locaux par la reconnaissance de compétences de proximité.....	15
DISCUSSION GÉNÉRALE	17
EXAMEN DES ARTICLES	39
<i>Article 1^{er}</i> (art. 64 et 66 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République) : Maintien de la compétence optionnelle des communautés de communes et des communautés d'agglomération en matière d'eau et d'assainissement	39
<i>Article 2</i> (art. L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales) : Relèvement du plafond d'habitants conditionnant l'obligation d'équilibrer les budgets annexes relatifs aux compétences « eaux » et « assainissement »	41
<i>Après l'article 2</i>	42
<i>Article 3</i> (art. L. 5218-7 du code général des collectivités territoriales) : Conditions d'exercice des compétences « eau » et « assainissement » au sein de la métropole d'Aix-Marseille-Provence	44
<i>Article 4</i> (art. L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales) : Distinction de la gestion des eaux pluviales de la compétence assainissement pour les communautés de communes	46
<i>Après l'article 4</i>	47
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	50

MESDAMES, MESSIEURS,

Les compétences « eau » et « assainissement » sont parmi les plus importantes responsabilités qui incombent aux élus locaux. Elles affectent, en effet, directement la qualité de vie des habitants, leur activité professionnelle et leur environnement. Elles sont, par conséquent, exercées avec une vigilance constante pour garantir le respect des normes sanitaires, le traitement des différentes sources de pollution qui peuvent affecter les bassins hydrographiques et l'entretien des réseaux.

Ce constat se vérifie sur l'ensemble du territoire, que ces compétences soient exercées au niveau communal ou au niveau communautaire, qu'elles relèvent d'une régie directe ou d'une délégation de service public.

Il n'en demeure pas moins que la diversité géographique et hydrographique de la France ne permet pas d'exercer ces compétences de la même manière que l'on soit en milieu urbain ou en milieu rural, en plaine ou en montagne. Chaque territoire a donc défini, au cours de son histoire, la meilleure façon d'assurer un service public efficace en la matière.

Toutefois, cette logique est en passe d'être remise en cause par les dispositions adoptées dans la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe », qui prévoient le transfert obligatoire de ces compétences aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération à compter du 1^{er} janvier 2020.

Si cette réforme a principalement pour objet de renforcer l'échelon communautaire dont la carte vient d'être profondément réformée, elle méconnaît les réalités de terrain et les intérêts de nos citoyens à conserver une gestion de l'eau et de l'assainissement cohérente au regard, non de l'organisation administrative du territoire, mais de l'implantation des captages, de l'emplacement des bassins versants et de l'état des réseaux.

Le Président de la République a défendu, le 17 juillet 2017, à la conférence nationale des territoires, la nécessité d'encourager la différenciation territoriale pour mieux prendre en compte les besoins de chaque territoire et pour redonner aux élus locaux toute la confiance qu'ils méritent.

La présente proposition de loi, adoptée à une très large majorité par nos collègues sénateurs en février dernier, a précisément pour objet de permettre à chaque territoire de définir l'échelon le plus pertinent pour gérer ces compétences. Le groupe *Les Républicains* de l'Assemblée nationale a donc souhaité que ce texte soit débattu lors de la journée du 12 octobre qui lui est réservée par l'article 48,

alinéa 5 de la Constitution. **Adopter ces dispositions constituerait un signal de confiance envers les élus locaux, notamment des zones rurales et périurbaines, auxquels cette réforme pose le plus de difficultés.**

Alors que les collectivités locales ont subi de nombreuses réformes d'ampleur au cours des dernières années, sans véritable consultation ni étude d'impact prenant en compte la diversité du territoire national, **il est urgent de redonner du sens à l'action locale, et notamment communale, en lui reconnaissant une compétence de terrain et un engagement indéfectible vis-à-vis des citoyens à prendre les décisions les plus adaptées à la poursuite de l'intérêt général.** Cette reconnaissance du rôle et de la légitimité des élus doit se retrouver dans la liberté des collectivités qu'ils représentent de transférer ou de conserver une compétence en fonction des besoins de leur territoire.

*

* *

I. LE TRANSFERT OBLIGATOIRE DES COMPÉTENCES « EAU » ET « ASSAINISSEMENT » AUX INTERCOMMUNALITÉS À COMPTER DE 2020

1. Un exercice des compétences « eau » et « assainissement » par les collectivités territoriales conditionné par les spécificités du terrain

Les compétences « eau »⁽¹⁾ et « assainissement »⁽²⁾ sont exercées de manière différente selon les territoires en fonction notamment de l'abondance et de la qualité de l'eau, du relief ou de la présence d'activités polluantes.

Des conditions de gestion de l'eau et d'assainissement très diverses en fonction des territoires

Plusieurs facteurs influent sur les conditions d'exercice des compétences « eau » et « assainissement », dont la topographie des territoires, l'emplacement des bassins, la mobilisation de la ressource en eau, la densité démographique et la localisation d'activités économiques pouvant engendrer des pollutions.

Pour en rendre compte, l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, créé par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques et géré par l'Agence Française pour la Biodiversité (AFB), assure le recensement et la publication de données nationales sur l'organisation, la gestion, la tarification et la performance des services publics d'eau et d'assainissement.

À titre d'exemple, l'accès à l'eau diffère fortement selon les régions : si la Bretagne, le Limousin, les Pays-de-la-Loire, l'Île-de-France et Midi-Pyrénées sont majoritairement alimentés par des eaux superficielles, les ressources du Nord et de l'Est de la France sont essentiellement souterraines. Les conditions de captage d'eau potable sont donc sensiblement différentes d'une région à l'autre. Par ailleurs, au-delà de disparités reposant sur la géographie physique, d'autres facteurs accentuent les différences entre territoires. En matière de consommation d'eau, l'impact des piscines privées ou la sous-évaluation des populations saisonnières peuvent également expliquer pour partie les plus fortes consommations d'eau dans le Sud de la France. En matière d'assainissement, le rapport annuel de l'Observatoire de mai 2017 illustre également l'importance des caractéristiques du terrain pour définir l'emplacement des réseaux : *« l'écoulement gravitaire étant privilégié pour les eaux usées (pour des raisons techniques et financières), les interconnexions entre collectivités sont moins fréquentes qu'en eau potable : ce morcellement technique a souvent justifié le morcellement administratif (une commune = un réseau + une station de traitement). »*

Par conséquent, il n'existe pas de modèle unique de la gestion de l'eau et de l'assainissement, mais bien une diversité de situations auxquelles les élus ont répondu avec pragmatisme.

(1) La compétence « eau » est définie à l'article L. 2224-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui dispose que « tout service assurant tout ou partie de la production par captage ou pompage, de la protection du point de prélèvement, du traitement, du transport, du stockage et de la distribution d'eau destinée à la consommation humaine est un service d'eau potable. »

(2) L'article L. 2224-7 prévoit également que « tout service assurant tout ou partie des missions définies à l'article L. 2224-8 est un service public d'assainissement. »

Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) auxquels ces compétences ont été transférées peuvent ainsi recourir à un ou plusieurs services sur leur territoire (par exemple, une régie pour l'eau et une délégation de service public pour l'assainissement) en fonction du degré de technicité que requièrent leurs réseaux ou des compétences qu'elles détiennent en interne.

Elles peuvent également déterminer l'échelon le plus pertinent pour gérer ces compétences :

– les communautés urbaines et les métropoles⁽¹⁾ les exercent de manière obligatoire en lieu et place de leurs communes membres. En effet, elles constituent des territoires très urbanisés, présentant une certaine homogénéité et au sein desquels les réseaux ont vocation à être interconnectés ;

– les communautés de communes et les communautés d'agglomération peuvent les exercer de manière optionnelle si leurs communes membres le décident, notamment si cette mutualisation permet des économies d'échelle, de financer des investissements importants et de rendre un meilleur service aux citoyens ;

– les communes peuvent, quant à elles, continuer d'exercer ces compétences si l'emplacement des réseaux, leur état et leur gestion administrative ne sont pas adaptés à une mutualisation. Dans certains milieux ruraux ou périurbains, le choix de maintenir une compétence communale, le cas échéant, au sein d'un syndicat de communes, peut ainsi se révéler plus pertinent au regard des réalités du terrain et des besoins des citoyens.

Nombre de communes, réunissant une population modeste, possèdent leur propre réseau d'eau et des équipes techniques très spécialisées. Celles-ci se sont, dans la quasi majorité des cas, mobilisées pour moderniser ces réseaux au cours des années et satisfaire aux normes en vigueur. Leur action s'est révélée efficace et peu coûteuse car reposant sur une connaissance précise des besoins du terrain ainsi que sur l'implication très forte des élus locaux. D'ailleurs, le portail d'information sur l'assainissement communal du ministère de la transition écologique et solidaire illustre, de manière transparente et détaillée, la bonne qualité du réseau d'assainissement sur le territoire.

Cette gestion au plus près des besoins des territoires se traduit naturellement par le morcellement des autorités organisatrices de la gestion de l'eau et de l'assainissement : 22 787 collectivités territoriales assurent la gestion de 33 854 services d'eau potable, d'assainissement collectif et d'assainissement non collectif⁽²⁾.

(1) Pour la métropole du Grand Paris, cette compétence est exercée de plein droit par les établissements publics territoriaux (EPT).

(2) Rapport de l'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement de mai 2017, données 2014.

RÉPARTITION DES COMPÉTENCES SELON LES SERVICES ET LES COLLECTIVITÉS ORGANISATRICES EN 2014

	Eau potable	Assainissement collectif	Assainissement non collectif
Nombre de collectivités	12 475	15 534	3 702
Nombre de services	13 339	16 715	3 800

Source : Rapport de l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement (mai 2017).

Ce morcellement ne signifie toutefois pas que les acteurs locaux ne coopèrent pas en la matière. En effet, de nombreuses collectivités participent à des syndicats mixtes pouvant intervenir au-delà de leurs frontières administratives lorsque cela est pertinent et des interconnexions peuvent être favorisées entre réseaux pour assurer un meilleur service.

Il traduit toutefois la prévalence du **critère de proximité** dans le choix de la meilleure autorité gestionnaire : les services d'eau potable et d'assainissement collectif sont ainsi gérés respectivement à 74 % et 89 % par les communes. Les services d'assainissement non collectifs ont, quant à eux, fait l'objet d'un transfert plus fréquent aux intercommunalités qui les gèrent à 47 %. Selon l'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, *« cela peut notamment être expliqué par le fait qu'à l'échelle communale les habitations non raccordables au service d'assainissement collectif (nécessitant donc un dispositif individuel) ne sont pas suffisamment nombreuses pour justifier la mise en place d'un service : l'échelle intercommunale s'impose assez naturellement dans ces conditions. »*

RÉPARTITION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ORGANISATRICES PAR COMPÉTENCES EN 2014

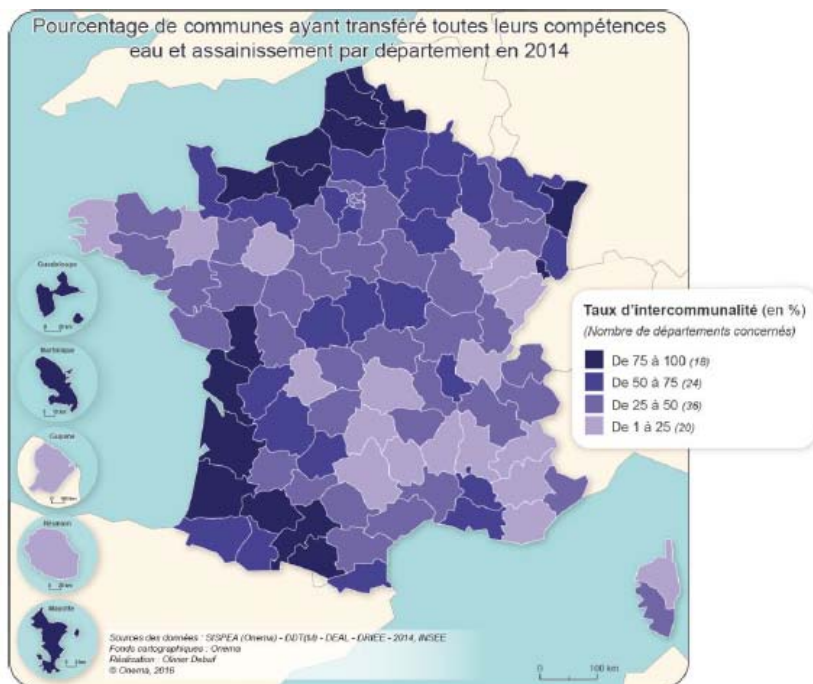
	Eau potable	Assainissement collectif	Assainissement non collectif
Total	12 475	15 534	3 702
Communes	9 234	13 813	1 972
EPCI	3 241	1 721	1 730

Source : Rapport de l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement (mai 2017).

Cette préférence pour l'échelon communal ne s'explique pas par le refus des élus locaux de moderniser leur gestion ou de participer au projet communautaire, mais bien par l'influence de la géographie sur les conditions d'exercice de ces compétences et la nécessité de posséder une connaissance fine de l'état des réseaux couvrant les territoires.

Or, la réforme introduite par la loi NOTRe, qui prévoit le transfert de ces compétences aux seules intercommunalités à compter du 1^{er} janvier 2020, en proposant une organisation uniforme, s'oppose au choix d'une gestion cohérente de l'eau par les élus locaux.

POURCENTAGE DE COMMUNES AYANT TRANSFÉRÉ TOUTES LEURS COMPÉTENCES



Source : Rapport de l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement (mai 2017).

2. L'uniformisation proposée par la loi NOTRe

Les articles L. 5214-16 et L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), issus des articles 64 et 66 de la loi NOTRe, rendent obligatoire le transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération à compter du 1^{er} janvier 2020. Pour préparer ce transfert, des dispositions transitoires ont été prévues à l'article 68 de la même loi.

Elles n'ont toutefois pas permis de répondre aux nombreuses interrogations des élus locaux sur les modalités et les conséquences de la réforme. La direction générale des collectivités locales (DGCL) a ainsi dû publier deux circulaires, les 13 juillet 2016 et 18 septembre 2017, pour en préciser les différents aspects.

a. Les étapes de la mise en œuvre de la réforme

L'article 68 de la loi NOTRe prévoit un délai transitoire pour que les EPCI existant à la date de sa publication se mettent en conformité avec les dispositions relatives aux compétences « eau » et « assainissement » : à compter du 1^{er} janvier 2018, ces derniers devront exercer ces deux compétences de manière optionnelle, puis, à compter de 2020, de manière obligatoire.

On rappellera que, si ces compétences étaient déjà optionnelles pour les communautés d'agglomération avant la loi NOTRe, seule la compétence « assainissement » l'était pour les communautés de communes. Cette loi a donc prévu de rendre la compétence « eau », jusqu'alors facultative, également optionnelle pour assurer une plus grande cohérence dans la politique de gestion de l'eau.

Pour les EPCI créés à la suite de la loi NOTRe, ces compétences sont optionnelles à compter de leur création, sous certaines réserves pour les EPCI issus de la fusion de plusieurs EPCI ⁽¹⁾, puis obligatoires dans les mêmes délais.

Le tableau ci-dessous récapitule les effets de la réforme.

CALENDRIER DU TRANSFERT DES COMPÉTENCES AUX EPCI

	Communauté de communes	Communauté d'agglomération
Jusqu'au 31 décembre 2017	– transfert facultatif de la compétence « eau » ; – transfert optionnel de la compétence « assainissement »	Transfert optionnel des deux compétences
Du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2019	Transfert optionnel des 2 compétences	
À compter du 1^{er} décembre 2020	Transfert obligatoire des 2 compétences	Transfert obligatoire des 2 compétences

Compétences obligatoires, optionnelles et facultatives

Les EPCI peuvent exercer trois types de compétences distinctes : les compétences obligatoires, les compétences optionnelles et les compétences facultatives.

Si les premières constituent le bloc commun de compétences de l'échelon communautaire, d'autres peuvent s'y ajouter en fonction des choix opérés par leurs communes membres.

Pour les communautés de communes, l'article L. 5214-16 du CGCT, réécrit par la loi NOTRe, prévoit ainsi que qu'elles doivent exercer « *en lieu et place des communes* » au moins trois compétences optionnelles parmi les neuf suivantes : protection de l'environnement et maîtrise de la demande d'énergie ; politique du logement ; politique de la ville ; voirie ; équipements culturels et sportifs et équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ; action sociale ; assainissement ; eau ; maisons de services au public. Dans le cas où ce seuil minimum de trois compétences n'est pas respecté, le préfet peut procéder dans les six mois à la modification des statuts de la communauté de commune afin qu'elle exerce les neuf compétences optionnelles.

Pour les communautés d'agglomération, l'article L. 5216-5 du même code prévoit des dispositions semblables : ces EPCI doivent exercer trois compétences optionnelles parmi sept compétences identiques à celles des communautés de communes, à l'exception des compétences « politique du logement » et « politique de la ville » qui sont obligatoires.

(1) La circulaire du 18 septembre 2017 précitée apporte des précisions sur les délais transitoires accordés aux communautés de communes issues de la fusion entre plusieurs EPCI postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi NOTRe et dont certains exerçaient la compétence « assainissement ».

Au-delà de ces trois compétences, les communes membres peuvent décider de transférer d'autres compétences qui sont alors considérées comme facultatives.

La loi NOTRe prévoit ainsi que les compétences « eau » et « assainissement » passent de la catégorie des compétences optionnelles à celles obligatoires à compter du 1^{er} janvier 2020.

b. Une compétence « assainissement » définie de manière extensive

La deuxième modification importante apportée par la loi NOTRe tient à la définition de la compétence « assainissement ».

Avant cette loi, cette compétence pouvait être exercée en tout ou partie par les communautés de communes (les services d'assainissement collectif et non collectif pouvaient ainsi être scindés entre deux échelons administratifs). Pour les communautés d'agglomération, la compétence devait être exercée en totalité et pouvait s'accompagner facultativement, sous certaines conditions, de la gestion des eaux pluviales⁽¹⁾.

La loi NOTRe redéfinit cette compétence en supprimant toute possibilité de l'exercer pour partie à compter du 1^{er} janvier 2018, sauf de manière facultative. Les communautés de communes qui continueront à ne gérer que l'assainissement collectif ou l'assainissement non collectif ne pourront donc plus la comptabiliser parmi leurs compétences optionnelles à compter de cette échéance.

Par ailleurs, l'assimilation de la gestion des eaux pluviales à la compétence « assainissement » par la jurisprudence du Conseil d'État est désormais reprise de façon détaillée par les circulaires de la DGCL précitées, alors que l'intention du législateur en la matière n'était pas explicite.

Pour mémoire, dans sa décision du 4 décembre 2013 relative à la communauté urbaine « Marseille Provence Métropole »⁽²⁾, le Conseil d'État a considéré, contre l'avis de cette dernière, qu'« à la date du transfert de la compétence " assainissement et eau ", tous les litiges trouvant leur origine dans l'entretien du réseau des eaux pluviales mettaient en cause la responsabilité de la communauté urbaine ». Or, dans le CGCT, la définition du service public de gestion des eaux pluviales, intervenue postérieurement à cette décision, n'est pas associée à celle de l'assainissement⁽³⁾. La définition extensive retenue par l'administration aurait sans doute dû être validée par le législateur.

(1) L'article L. 5216-5 citait, parmi les compétences optionnelles des communautés d'agglomération, la compétence « assainissement des eaux usées et, si des mesures doivent être prises pour assurer la maîtrise de l'écoulement des eaux pluviales ou des pollutions apportées au milieu par le rejet des eaux pluviales, la collecte et le stockage de ces eaux ainsi que le traitement de ces pollutions dans les zones délimitées par la communauté ».

(2) CE, 4 décembre 2013, n° 349614.

(3) Selon l'article L. 2226-1 du CGCT, introduit par l'article 20 de la loi du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, « la gestion des eaux pluviales urbaines correspondant à la collecte, au transport, au stockage et au traitement des eaux pluviales des aires urbaines constitue un service public administratif relevant des communes, dénommé service public de gestion des eaux pluviales urbaines. »

La circulaire du 18 septembre 2017 précise ainsi que le périmètre sur lequel la gestion des eaux pluviales est rendue obligatoire ne concerne que les zones urbanisées ou à urbaniser, soit les zones constructibles par référence à l'assiette de l'ancienne taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines ⁽¹⁾. Elle en conclut que « *la gestion des eaux pluviales urbaines doit être assurée par les collectivités compétentes en matière d'assainissement, y compris lorsqu'elles sont situées en zone rurale, pour la partie de leur territoire classée dans une zone constructible par un document d'urbanisme.* »

Cette appréciation a des conséquences importantes pour les collectivités concernées, notamment en termes d'investissement et de financement, et ne répond pas aux interrogations légitimes des élus locaux sur son opportunité.

En premier lieu, les collectivités chargées de l'assainissement ont des réseaux de collecte des eaux pluviales très hétérogènes. La mutualisation au sein d'un EPCI peut donc soulever d'importantes réserves sur la répartition des charges liées à leur modernisation et, le cas échéant, favoriser l'immobilisme.

En second lieu, les modalités de financement de ces compétences répondent à des règles différentes :

– les services relatifs à l'eau potable et à l'assainissement, qui constituent des services publics industriels et commerciaux (SPIC), sont financés par un budget annexe équilibré par les redevances acquittées par les utilisateurs ;

– la gestion des eaux pluviales est un service public administratif dont le financement repose sur le budget général de la collectivité compétente. Aucune recette particulière ne lui est affectée.

Comme le précise la circulaire précitée, « *l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'EPCI compétent en matière d'assainissement devra donc fixer forfaitairement la proportion des charges de fonctionnement et d'investissement qui fera l'objet d'une participation du budget général versé au budget annexe du service public d'assainissement.* »

Le transfert obligatoire envisagé par la loi NOTRe pourrait ainsi confronter les EPCI concernés à des difficultés de financement en fonction de l'état des réseaux et conduire, *in fine*, à des difficultés de gouvernance.

c. Le maintien de modes de gestion diversifiés

La réforme permet de conserver les modes de gestion actuels de ces compétences, si les conditions locales le justifient.

En effet, le transfert aux EPCI ne remet pas en question le mode de gestion des services publics locaux, qu'il s'agisse d'une gestion en régie ou d'une délégation de service public. Ces derniers pourront exercer ces compétences en

(1) Article L. 2333-97 du même code, abrogé depuis le 1^{er} janvier 2015.

propre ou les déléguer à un tiers, par exemple à un syndicat mixte, pour tout ou partie de leurs compétences et de leur territoire.

La circulaire précitée prévoit ainsi qu' « à titre d'illustration, un EPCI à fiscalité propre compétent pour assurer la production et la distribution d'eau potable, a ainsi la possibilité de transférer uniquement la production d'eau à un syndicat, situé sur une partie de son territoire, et de continuer à exercer la totalité de la compétence « eau » (production et distribution) sur la partie de son territoire non couverte par le syndicat. De même, [il] peut décider de transférer tout ou partie de la compétence « eau » à plusieurs syndicats à condition que ces derniers soient situés sur des parties différentes de son périmètre. »

Par ailleurs, si les coûts de ces services devront progressivement converger, des écarts pourront subsister à la condition d'être justifiés par des différences de situation appréciables des usagers. Or, l'emplacement des bassins hydrographiques ou des captages, la qualité de l'eau ou la présence de pollutions constituent autant de différences qui pourront justifier des modes de gestion spécifiques et des écarts de coûts sur le territoire des EPCI.

Ces souplesses illustrent bien que la gestion de l'eau est intimement conditionnée par le terrain et les spécificités des réseaux existants. Elles montrent également les limites d'une mutualisation imposée et de ses effets pour les territoires.

II. LA NÉCESSITÉ DE TENIR COMPTE DE LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES

1. Des objectifs discutables témoignant d'une défiance envers les élus locaux

La mutualisation des coûts pour réaliser des investissements et générer des économies, et la plus grande efficacité des équipes techniques regroupées au sein d'un service communautaire, constituent les arguments les plus fréquemment avancés par le Gouvernement et certains acteurs pour défendre la réforme adoptée dans la loi NOTRe.

Toutefois, cette réforme s'inscrit en réalité dans la continuité d'une réorganisation administrative de la France ignorant ses spécificités géographiques, économiques et sociales, mais également son histoire. **Le paysage actuel des services de l'eau et de l'assainissement répond à des problématiques et des besoins locaux qui s'opposent à une gouvernance uniforme.**

La présente proposition de loi ne remet pas en cause la promotion de l'échelon communautaire par la loi NOTRe, ni les mécanismes de solidarité territoriale encouragés entre communes partageant les mêmes préoccupations. Elle ne constitue pas non plus un nouvel exemple de cet archaïsme dont on accuse les maires chaque fois qu'ils tentent de rappeler leur engagement pour leur commune et l'intérêt d'une gestion de proximité.

Son seul objectif est de préserver la liberté des collectivités de déterminer l'échelon administratif le plus adapté en fonction des compétences à exercer, dans l'intérêt des citoyens.

Elle a, en ce sens, reçu le soutien des associations représentant les élus communaux, dont l'association des maires de France (AMF), l'association des maires ruraux de France (AMRF) et l'association nationale des élus de la montagne (ANEM).

À titre d'exemple, comme cela a été rappelé par nos collègues sénateurs, le transfert des compétences aux EPCI ne conduit pas nécessairement à des économies et à une baisse du prix des services publics pour les habitants. D'ailleurs, selon le rapport de l'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement précité de mai 2017, *« de manière générale, le prix moyen pratiqué par les communes gestionnaires (3,68 €/m³) est inférieur au prix moyen présenté par les EPCI (4,07 €/m³). »*

De nombreuses communes ont ainsi alerté leurs représentants sur le risque d'une augmentation des factures d'eau et d'assainissement en cas de mutualisation.

Par ailleurs, pour les communes appartenant à des EPCI de grande taille ou situés dans des zones rurales ou de montagne, le regroupement des équipes techniques peut constituer une difficulté s'il contribue à faire perdre des compétences très spécifiques, acquises sur le terrain.

Enfin, la construction communautaire repose sur la volonté des maires de porter des projets communs. Elle ne doit pas leur être imposée, mais bien constituer un outil à leur disposition en faveur de la bonne administration de nos territoires.

2. La restauration de la confiance envers les élus locaux par la reconnaissance de compétences de proximité

Conformément à la position défendue par le rapporteur de la commission des Lois, M. Mathieu Darnaud, le Sénat propose de revenir sur le caractère obligatoire du transfert des compétences « eau » et « assainissement ».

À cette fin, **le 1^{er} de l'article 1^{er}** abroge les dispositions du IV de l'article 64 de la loi NOTRe qui transforment ces compétences optionnelles en compétences obligatoires pour les communautés de communes.

Le **2^o** du même article poursuit la même finalité pour les communautés d'agglomération en abrogeant le II de l'article 66 de la même loi.

L'article 3 prévoit également une exception à ce transfert pour la métropole d'Aix-Marseille-Provence au motif que celle-ci n'a pas encore la capacité de l'exercer dans des conditions adaptées.

L'**article 4** précise, quant à lui, les contours de la compétence « assainissement », en la distinguant de la gestion des eaux pluviales.

Enfin, l'**article 2** propose d'introduire une souplesse pour les petites communes en matière de gestion financière des budgets annexes consacrés aux compétences « eau » et « assainissement ».

DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du mercredi 4 octobre 2017, la Commission examine la proposition de loi, adoptée par le Sénat, pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes et des communautés d'agglomération (n° 86).

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Chers collègues, nous allons examiner une proposition de loi inscrite à l'ordre du jour du jeudi 12 octobre prochain, journée réservée aux initiatives du groupe Les Républicains sur le fondement de l'article 48, alinéa 5 de la Constitution. Je cède donc la parole au rapporteur, M. Fabrice Brun.

M. Fabrice Brun, rapporteur. Cette proposition de loi, adoptée à une large majorité par le Sénat en février dernier, porte sur un sujet très circonscrit mais néanmoins extrêmement important pour nos territoires puisqu'elle vise à permettre aux collectivités de conserver la liberté de déterminer l'échelon le plus pertinent, entre la commune et la communauté de communes ou la communauté d'agglomération, pour l'exercice des compétences « eau » et « assainissement ».

Il s'agit ainsi de revenir sur ce que je considère comme une erreur d'appréciation : le transfert obligatoire à l'échelon communautaire de ces compétences, résultant de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), n'a pas pris toute la mesure des réalités de terrain qui, en matière de gestion de l'eau, s'imposent aux élus.

Qu'on le veuille ou non, les caractéristiques physiques des territoires décident de la façon dont sont exercées ces compétences « eau » et « assainissement », ce qui les différencie fortement des autres compétences à la charge des collectivités. Or, ces caractéristiques varient très fortement selon les territoires, en fonction de la présence d'eaux superficielles ou d'eaux souterraines par exemple, de l'emplacement des bassins versants, du relief, de la nature des sols et d'une multitude de facteurs qui se combinent.

D'autres critères, davantage liés à l'activité humaine, influencent également les conditions d'exercice de ces compétences : un territoire urbain, densément peuplé et un territoire périurbain, rural ou de montagne à l'habitat diffus ne sont pas soumis aux mêmes problématiques. De même, certaines activités entraînent des pollutions spécifiques qui appellent des réponses adaptées pour les territoires concernés.

Face à cette diversité, les élus locaux font jusqu'à présent preuve de pragmatisme et de bon sens, considérant que la priorité, surtout en matière d'eau, est d'assurer un service public de qualité. En effet, tous les élus locaux savent que l'une des principales préoccupations de leurs citoyens est de disposer d'une eau

répondant aux critères sanitaires en vigueur pour un coût maîtrisé, ce qui implique de connaître très finement les réseaux et de réaliser des investissements réguliers.

Pour répondre à cette exigence légitime de nos concitoyens, les collectivités se sont organisées au fil du temps, selon les besoins constatés localement. Lorsque la mutualisation s'imposait pour réaliser des investissements lourds ou répondre à des contraintes techniques particulières, elle s'est faite naturellement au sein de syndicats mixtes, pouvant réunir des communes et des intercommunalités chargées de ces compétences. Au contraire, lorsque les réseaux étaient éloignés et très dissemblables, les communes ont continué à gérer à leur échelon l'approvisionnement en eau et l'assainissement.

Nous avons entendu, au cours des auditions, les arguments des associations représentatives des communes et des intercommunalités. Nous avons d'ailleurs le plaisir de pouvoir compter, au sein de la commission, sur M. Olivier Dussopt, président de l'Association des petites villes de France – c'est l'occasion de le féliciter pour sa récente réélection. Nous bénéficierons de son expertise puisqu'il a été rapporteur de la loi NOTRe. Il ressort de ces échanges que la principale raison des oppositions à ce texte s'explique par le souhait de ne pas revenir sur la loi NOTRe. *A contrario*, de nombreuses associations d'élus locaux – l'Association des maires de France (AMF), l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM) et l'Association des maires ruraux de France (AMRF) – soutiennent fortement ce texte et ont à plusieurs reprises adopté des motions en ce sens.

Comme je vous l'ai déjà dit, l'objet de ce texte n'est pas de revenir sur la volonté de la loi NOTRe de promouvoir l'échelon communautaire mais bien de nous intéresser au sujet, très spécifique, du transfert de l'eau et de l'assainissement. C'est notre rôle, en tant que législateurs, d'apporter, lorsque c'est justifié, des corrections aux textes que nous avons votés, sans pour autant en changer la portée générale. Le président de l'Assemblée nationale a d'ailleurs récemment dit tout son intérêt pour des propositions de loi à objet unique ou au nombre d'articles restreint.

Quels sont les avantages du transfert de compétences que l'on veut imposer ? Une plus grande convergence des prix de l'eau ? Rien n'est moins sûr puisque les intercommunalités pourront conserver plusieurs modes de gestion sur leur territoire si cela est justifié et donc plusieurs prix. Plus de compétences techniques pour davantage d'investissements ? Encore une fois, pas nécessairement puisque, aujourd'hui, les équipes communales connaissent parfaitement leur réseau et les données publiées par l'Observatoire national des services d'eau et d'assainissement ne font pas état d'un moins bon entretien des réseaux communaux. Une baisse des prix ? À nouveau, le prix n'est pas fonction de la mutualisation mais des conditions locales d'exploitation des réseaux et de mobilisation de la ressource en eau.

Il ne faut donc pas être dogmatique – je dirais même qu’il faut être pragmatique – en la matière. Le maintien de certaines compétences optionnelles au niveau des communautés de communes et des communautés d’agglomération n’est pas synonyme de mauvaise gestion, bien au contraire. Il faut faire confiance aux élus locaux, et notamment aux maires, ces élus de proximité qui constituent la première figure publique vers laquelle se tournent nos concitoyens lorsqu’ils rencontrent une difficulté. Après tout, ce sont ces élus qui définissent chaque jour, au travers de leurs actions, les politiques locales les plus adaptées à leur territoire. Ce sont eux qui apprennent à se faire confiance, souvent d’ailleurs au-delà des appartenances politiques, pour conduire des projets d’intérêt communautaire. Ce sont également eux qui expliquent aux habitants de leurs communes l’intérêt que peut représenter une intercommunalité dynamique, qui semble pourtant parfois éloignée des préoccupations de ces derniers.

Laisser le choix aux communes de définir ensemble leur projet communautaire n’est pas une proposition archaïque ou réactionnaire. Au contraire, elle n’a jamais été plus d’actualité puisque même le Président de la République a rappelé récemment la nécessité d’encourager la différenciation territoriale pour mieux prendre en compte les besoins de chaque territoire et pour redonner aux élus locaux toute la confiance qu’ils méritent.

Nous ne demandons que cela : qu’en matière d’eau et d’assainissement, les élus locaux soient libres de définir l’organisation territoriale la plus efficace au regard des contraintes locales qu’ils rencontrent et la plus juste pour leurs citoyens. Certains décideront de transférer cette compétence, d’autres de la conserver à l’échelon local, au plus près de l’intérêt des territoires et des citoyens. Tous ceux qui se sont investis dans leur territoire le savent, cette liberté s’accompagne d’une forte responsabilité. Par l’adoption de cette proposition de loi utile et sobre, nous pouvons témoigner notre confiance aux élus locaux et cette confiance nous sera rendue demain lorsqu’il s’agira de continuer à avancer dans l’organisation territoriale de la France.

M. Olivier Dussopt. Je dirai quelques mots pour aller dans le sens du rapporteur, Fabrice Brun. Ce dernier l’a rappelé, j’ai eu la chance d’être le rapporteur de la loi de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles (MAPTAM) mais aussi de la loi NOTRe. Parmi les objectifs de la seconde, promulguée le 7 août 2015, figuraient la spécialisation des compétences du département et de la région, la réaffirmation, après la loi MAPTAM, de la montée en puissance du fait métropolitain et la volonté de garantir la montée en puissance de l’intercommunalité à fiscalité propre, tant par un relèvement du seuil démographique minimal pour les communautés de communes que par l’adjonction de compétences nouvelles aux blocs des compétences optionnelles et des compétences obligatoires.

Lors de la présentation du texte initial, les articles devenus 64 et 66 prévoyaient notamment, pour les communautés de communes comme pour les communautés d’agglomération, que devienne obligatoire l’exercice des

compétences en matière de construction et de gestion des offices du tourisme, de collecte et de traitement des ordures ménagères mais aussi – parce que cela ne relevait que des communes de plus de 5 000 habitants seulement – de création et de gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

Nous avons discuté pendant les deux lectures au Sénat puis à l'Assemblée nationale de ces articles.

En première lecture, le 4 mars 2015, le Gouvernement a proposé en séance publique un amendement visant à compléter les articles 64 et 66 en ajoutant les compétences « eau » et « assainissement » au bloc des compétences obligatoires et en prévoyant que ce transfert de compétences serait obligatoire au 1^{er janvier} 2018. J'avais insisté à l'époque sur le fait que cela présentait un double danger. D'une part, il n'y avait pas d'étude d'impact concernant la réorganisation des plus de 30 000 services publics d'eau potable répartis sur le territoire national. D'autre part, la loi prévoyait la réorganisation des intercommunalités, le redécoupage des schémas départementaux de coopération intercommunale et l'application de nouveaux périmètres au 1^{er janvier} 2017. Partant du principe qu'il s'agissait de compétences de réseau, le délai d'un an me paraissait trop court.

À l'occasion de la seconde lecture, nous avons, avec quelques collègues du groupe Socialiste et plus largement de la majorité, modifié ces dispositions pour aménager ce transfert de compétences dans le temps. C'est ainsi que la compétence « eau » est devenue optionnelle dans la loi au 1^{er janvier} 2018, pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération. La compétence « assainissement » est, quant à elle, devenue optionnelle pour les communautés de communes au 1^{er janvier} 2018, sachant qu'elle l'était déjà pour les communautés d'agglomération. Nous avons renvoyé à 2020 le transfert obligatoire de l'eau et de l'assainissement pour ces deux types d'intercommunalités.

Le Gouvernement poursuivait des objectifs louables, que nous partageons. D'abord, la volonté de rationaliser la carte de l'intercommunalité à fiscalité propre, mais pas seulement. L'article 16, dans la numérotation initiale du projet de loi, prévoyait aussi une rationalisation du paysage des syndicats intercommunaux – car souvent, lorsqu'on parle de millefeuille territorial, on vise les intercommunalités à fiscalité propre mais on oublie qu'il existait 12 000 syndicats intercommunaux en plus de ces 2 500 intercommunalités à fiscalité propre. Le Gouvernement avait aussi la volonté de rationaliser tout simplement le service de l'eau et de réaliser des économies d'échelle ou une forme d'harmonisation tarifaire. Mais, comme cela a été rappelé par le rapporteur, cette harmonisation souffre d'exceptions puisque dans une décision de 1996 relative à la ville de Narbonne, le Conseil d'État a rappelé qu'en fonction des circonstances, les tarifs pouvaient être différenciés.

Une des motivations du Gouvernement pour défendre cet amendement tenait aussi au fait qu'une même autorité organisatrice – en l'occurrence, une

intercommunalité – pouvait préserver sur son territoire plusieurs modes de gestion différents, régies ou délégations.

Depuis, ces transferts ont commencé – ou du moins sont à l'étude – et il apparaît que leur caractère obligatoire se heurte à quatre types de difficultés.

Une première difficulté, qui a été rappelée par le rapporteur, tient à la différence de périmètre géographique entre les intercommunalités à fiscalité propre et les établissements de gestion de l'eau, notamment les syndicats. Pour faire simple, au risque d'être un peu caricatural, beaucoup des syndicats sont organisés en fonction des bassins versants alors que les intercommunalités répondent plutôt à des logiques de bassin d'emploi, de bassin de vie et, parfois, à des découpages hérités des anciens cantons. Nous avons donc une véritable difficulté d'harmonisation et de coordination des périmètres.

La deuxième difficulté tient à une forme de liberté de maintien des modes de gestion. Les intercommunalités pourraient, à l'avenir, si le transfert était obligatoire, maintenir sur leur territoire des régies ou des délégations et les gérer de manière simultanée. Mais l'on sait aussi qu'il y a, pour réaliser des économies, une volonté d'harmoniser les modes de gestion sur un même territoire. Le risque est réel, pour une commune ayant un service en régie, que ce service soit absorbé et quasiment conduit de fait à intégrer une délégation de service public si le reste de l'intercommunalité est en délégation.

J'ajoute une troisième difficulté qui n'a pas été évoquée par le rapporteur et qui tient au droit des syndicats, et notamment au mécanisme de représentation des communes dans les syndicats. A été entériné par la loi NOTRe, mais en reprenant un régime juridique qui existait précédemment, le principe de la représentation-substitution. Si un syndicat a un périmètre inférieur ou égal à celui d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, il doit disparaître – car il n'y a aucune raison qu'il soit maintenu. Lorsqu'il recouvre un périmètre regroupant des communes issues de deux EPCI, il est prévu de demander aux EPCI de prendre en charge directement ce syndicat et il n'y a pas de représentation-substitution. Mais dès lors que des communes sont issues de trois intercommunalités différentes, il y a représentation-substitution et dans ce cas-là, les délégués des communes, dans les conseils syndicaux de ces fameux syndicats, sont remplacés par des délégués de l'intercommunalité. Et force est de constater que le nombre de syndicats reste le même. Ce sont simplement les modalités de désignation de ceux qui participent à la gouvernance qui sont modifiées.

Paradoxalement, je pense que l'objectif du Gouvernement, que je partage, qui consistait à rationaliser la carte des syndicats intercommunaux, se trouve freiné par le mécanisme de représentation-substitution puisqu'il y a finalement un encouragement au maintien de syndicats en veillant parfois, avec une forme d'opportunité, à ce que des communes issues d'une troisième intercommunalité intègrent les syndicats de manière à garantir leur préservation. On constate donc –

il faut le reconnaître – un certain échec. L'obligation de transfert se caractérise par une confusion et des risques de complexité – tout cela pour une harmonisation qui ne sera pas véritablement aboutie et qui prendra du temps.

Je citerai une quatrième et dernière difficulté. L'objectif de rationalisation passe aussi par l'harmonisation des modes de gestion – je l'ai évoqué il y a un instant. Sur les territoires qui ne seraient gérés que par des délégations de service public et des intercommunalités dans lesquelles toutes les communes auraient fait le choix d'une délégation de service public, les économies d'échelle et la rationalisation passent par l'établissement d'une seule délégation de service public. Sauf que le droit des contrats l'emportant sur l'ensemble des autres droits, les intercommunalités qui se voient transférer une compétence précédemment exercée par les communes reprennent à leur compte tous les engagements contractuels pris par ces dernières. Cela signifie que lorsqu'une intercommunalité reprend la compétence « eau » ou « assainissement », y compris de manière facultative, si une commune de son territoire a signé une délégation de service public pour quinze ans, l'intercommunalité est engagée par cette délégation dans les mêmes termes et pour la même durée. Il est donc quasiment impossible d'organiser une convergence calendaire puisque pour aboutir à une délégation de service public unique, il faudrait que l'ensemble des délégations du territoire finisse, à un moment ou un autre, par se clôturer – avec paiement de soulte ou pas – à la même date.

Cette impossible concordance calendaire se traduit par le maintien de plusieurs DSP et nous éloigne de notre objectif de rationalisation. Voilà pour le constat d'échec. Il faut en effet reconnaître les limites du caractère obligatoire de ce transfert.

Vous allez peut-être déceler dans la présente proposition de loi une influence ardéchoise puisque, aux côtés de Philippe Bas et Bruno Retailleau, Mathieu Darnaud – qui est ardéchois comme le rapporteur et moi-même – en est signataire. Ce texte n'en contient pas moins des dispositions de bon sens, à commencer par celle visant à ne pas maintenir le caractère obligatoire du transfert, et donc à en rester à son caractère optionnel. L'intégration au bloc optionnel des compétences « eau » et « assainissement », en termes de bonification de la DGF, me paraît suffisamment incitative, de bonne politique et juste pour permettre une bonne gestion des territoires.

Le texte propose également, et c'est important, d'autoriser les intercommunalités à dissocier l'assainissement et le traitement des eaux pluviales, ce qui devrait permettre de lever bien des freins à l'intégration de la compétence « assainissement » au sein d'intercommunalités qui l'envisagent mais que la question des eaux pluviales aura rendues rétives.

Je souhaite m'attarder sur deux autres dispositions. Je soutiens la première qui vise à relever de 3 000 à 5 000 habitants le seuil au-delà duquel les communes sont autorisées à équilibrer le budget annexe du service public industriel et

commercial de l'eau par une subvention du budget général. C'est en effet une manière d'accompagner la création de communes nouvelles en fonction de seuils intéressants sans déséquilibrer les services publics de l'eau mis en place. En revanche, je suis beaucoup plus réservé au sujet d'une autre disposition : l'article 3 qui vise à autoriser la métropole de Marseille à restituer aux communes ou aux groupements de communes l'exercice de la compétence « eau » et « assainissement ». Cela signifierait que Marseille serait la seule métropole pour laquelle le transfert obligatoire de la compétence « eau » et « assainissement » ne serait pas prévu par les textes et ce décalage me paraît contraire à l'objectif d'intégration du bloc optionnel.

Je terminerai en soulignant l'urgence qu'il y a à adopter la présente proposition de loi. L'eau et l'assainissement deviendront, pour les communautés de communes, des compétences du bloc optionnel le 1^{er} janvier prochain et, pour les communautés d'agglomération, c'est l'eau qui intègre le bloc optionnel. Sur quelque 1 300 communautés de communes ou communautés d'agglomération, plus des trois quarts ont connu des modifications de périmètre avec la réforme du schéma départemental de coopération intercommunale. Certaines intercommunalités, je pense aux communautés d'agglomération, sont des communautés de communes qui, à la faveur d'un agrandissement, ont franchi le seuil des 50 000 habitants ; or elles s'interrogent sur les compétences devant faire partie du bloc optionnel qu'elles doivent choisir au 1^{er} janvier. Si le transfert de l'eau et de l'assainissement reste obligatoire en 2020, nombre d'entre elles seront tentées de faire un choix qui, parmi les compétences optionnelles, rassemblera l'eau et l'assainissement. Si, après 2020, le caractère optionnel est maintenu, le choix des intercommunalités, qui doivent en délibérer actuellement, sera certainement différent. Si l'on veut permettre un choix libre des compétences optionnelles par les intercommunalités qui se sont constituées au 1^{er} janvier 2017, il est urgent, je le répète, d'adopter cette proposition de loi et de faire en sorte qu'elle soit applicable le plus rapidement possible.

M. Erwan Balanant. Les députés du groupe du Mouvement démocrate et apparentés sont défavorables à l'initiative de leurs collègues du groupe Les Républicains.

L'inscription des compétences « eau » et « assainissement » dans la loi NOTRe constituait une avancée importante en matière d'organisation des services en ce qu'elle correspondait à la nécessité de réduire le morcellement des compétences exercées dans ces deux domaines, et qu'elle devait permettre ainsi la réalisation d'économies d'échelle, le nombre de services de l'eau devant passer de plus de 30 000 à environ 2 000 à l'horizon 2020. En effet, un certain nombre de petites communes vont pouvoir mutualiser des équipements qui parfois sont structurants et, donc, coûteux. On sait que c'est un gage d'efficacité si l'on en croit les chiffres, assez éloquents : la plupart des stations d'épuration desservant les communes de moins de 3 500 habitants sont significativement moins conformes à la réglementation que les autres. On a donc là une possibilité de gagner en qualité.

Nous nous inscrivons en faux contre l'idée selon laquelle le transfert de compétences contribuerait à augmenter le prix de l'eau puisque c'est bien souvent le contraire qui se produit. La mutualisation des moyens techniques et financiers permettra une réduction des coûts tout en assurant une meilleure maîtrise des réseaux, de la distribution d'eau potable et de l'assainissement. De plus, les communes peuvent maintenir des prix différenciés – le lissage des prix n'est par conséquent pas non plus un vrai problème. Le *statu quo* pourra, lui, contribuer à l'accroissement de la différence des prix de l'eau entre certaines communes et ne favorisera donc pas un éventuel projet communautaire.

Nous insistons par ailleurs sur le fait que le Gouvernement s'est déjà saisi de cette question en suggérant la mise en place, dans un avenir proche, d'un groupe de travail animé par Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur, afin d'évaluer les mesures d'ajustement nécessaires dans le cadre de l'évaluation de la loi NOTRe. Les conclusions seraient ensuite présentées au conseil national de la transition écologique. Il nous semble que c'est dans ce cadre que les propositions de modification devraient être envisagées et non à travers telle ou telle mesure particulière.

Le groupe du MODEM et apparentés entend donc prendre toute sa place au sein de ce groupe de travail et jouera un rôle actif pour aboutir, au début de l'année 2018, à une modification éventuelle de la loi en vigueur. C'est pourquoi, j'y insiste, nous ne voterons pas le texte.

M. Jean-Pierre Vigier. Je ne partage pas du tout l'avis de notre collègue Erwan Balanant. Je l'affirme haut et fort : c'est une très bonne proposition de loi que nous examinons, pleine de bon sens et qui a été bien présentée. Nous nous trouvons face à un choix politique clair et simple : ou bien nous gardons, dans la loi NOTRe, l'obligation du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux intercommunalités – une décision imposée par le haut, par un État centralisateur qui ne tient pas compte de l'avis des élus locaux – ; ou bien nous décidons, ce que je souhaite, de rendre optionnel ce transfert de compétences et par conséquent nous laissons les élus locaux décider et s'organiser comme ils le souhaitent, tenant ainsi compte des spécificités des territoires.

Je préciserai à l'attention de M. Balanant que les territoires ruraux sont déjà très bien organisés pour gérer ces compétences. Il faut savoir que des syndicats gèrent ces services dans plusieurs départements et dans plusieurs intercommunalités. Nous avons un exceptionnel maillage territorial, avec une mutualisation et une rationalisation des moyens financiers, techniques et humains qui fonctionnent bien. Tout cela permet aussi d'avoir un prix de l'eau correct pour nos habitants, nos entreprises et nos agriculteurs. Or, imposer le transfert des compétences « eau » et « assainissement », c'est casser tout le travail réalisé par nos élus locaux, c'est casser cette formidable mutualisation et ce formidable maillage territorial, bref, c'est une sacrée marche arrière.

Ma question est simple : voulez-vous modifier cette fameuse loi NOTRe et obtenir que le transfert des compétences « eau » et « assainissement » soit optionnel, tout au moins pour les communautés de communes en milieu rural ?

Mme Marie-Noëlle Battistel. Je soutiens cette proposition de loi qui, je le rappelle, a été adoptée à l'unanimité par le Sénat. La mutualisation des compétences « eau » et « assainissement » est une bonne idée dans nombre de territoires, mais une très mauvaise dans d'autres, notamment les territoires ruraux et les territoires de montagne – je m'exprime également, ici, en tant que présidente de l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM). Le rapporteur soulignait qu'un certain nombre d'associations avaient émis des motions ou des vœux ; c'est le cas de l'ANEM qui a tenu la semaine dernière son comité directeur, lequel a adopté une motion.

Pour les élus de nos territoires, le transfert d'une compétence à l'intercommunalité n'a de sens que si l'on obtient un meilleur service à un coût égal ou moindre. Ici, l'obtention d'un meilleur service reste à démontrer et le coût, quant à lui, sera multiplié par deux, trois, voire quatre. Je donnerai l'exemple de ma communauté de communes qui comprend 44 communes de montagne au sein d'un périmètre immense ; elles comptent 5 000 habitants pour l'une, et de 20 à 1 000 habitants pour les 43 autres ; enfin, elles se situent sur des massifs totalement différents avec des bassins-versants très éloignés les uns des autres et sans aucune solution d'arrivée d'eau au même endroit. Eh bien, la majorité des communes de ce territoire très disparate assure le service d'eau potable en régie.

Notre collègue du groupe MODEM et apparentés arguait de la réalisation d'économies d'échelle concernant les services de l'eau. Or, dans 43 des 44 communes que je viens d'évoquer, le coût de ce service est égal à zéro parce qu'aucun agent n'y est employé : ce sont les conseillers municipaux ou les autres élus qui assurent la gestion de l'eau. J'ai moi-même été maire jusqu'à il y a un mois et quand un secteur de la commune était dépourvu d'eau, nous allions ouvrir les vannes. Si nous mutualisons les services, nous devons recruter des personnels avec la nécessité de mettre en place des astreintes qui augmenteront fortement le coût. Quand j'entends qu'on peut également mutualiser des stations d'épuration, on peut le concevoir au cas où les bassins-versants se rejoignent, encore que lesdites stations sont calibrées en fonction du nombre d'habitants – ainsi, si l'on regroupe trois villages, il faudra recréer des filtres à sable et des zones de traitement. J'insiste donc vraiment sur cette logique de bassins-versants. Olivier Dussopt est par ailleurs revenu sur la question des eaux pluviales.

Il convient de laisser la liberté aux élus de juger si la compétence sera mieux assurée au niveau de la commune ou à celui de l'intercommunalité. Si les économies d'échelle évoquées sont tout à fait possibles dans certains territoires, ce n'est pas du tout le cas pour les territoires de montagne.

Je rappellerai en outre que le Président de la République, à de nombreuses reprises, a souhaité l'instauration d'un droit à l'expérimentation, d'un droit à

l'adaptation. Ce droit figure à l'article 8 de la loi relative au développement et à la protection de la montagne. Si l'on n'adoptait pas le présent texte, ce serait méconnaître des réalités du terrain.

Mme Marie-France Lorho. Comme beaucoup d'entre vous, j'ai d'abord été une élue locale. J'ai vécu ces séances de débats intercommunaux où tant d'intérêts particuliers se maquillent en défense de questions de détail et où la gestion de la clause de compétence et les évolutions de la ville centre doivent se régler dans les préfetures. Il faut bien admettre que notre code général des collectivités territoriales est parvenu à une chose : rendre les élus toujours plus dépendants de leur administration et faire de la décision une problématique toujours difficile. Il faut dire à ce titre que les allers-retours du précédent quinquennat sur la question furent insupportables pour nous autres, petits élus communaux.

L'idée est donc de renoncer à un exercice de plein droit pour revenir à un exercice optionnel. En effet, la liberté communale est souhaitable, et penser les intercommunalités comme un moyen de dépouiller de force les communes de leurs prérogatives est une erreur majeure. La proposition du Sénat rétablit donc le sacrosaint principe de subsidiarité : contre la société administrative, il faut laisser aux acteurs locaux des outils permettant de garantir leur liberté.

En outre, le fait qu'il soit très difficile de revenir sur les transferts de compétences aux assemblées intercommunales rend cette possibilité encore plus essentielle. *Le Journal des communes* expliquait récemment que le ministère avait publié des décrets compréhensifs à ce sujet, espérons donc que les libertés communales seront respectées.

Monsieur le rapporteur, pouvons-nous rassurer les communes sur le fait que leur liberté de choix sera préservée ? Sans doute aurons-nous d'autres occasions de revenir sur les dispositions nocives de la loi NOTRe. Le Gouvernement et la majorité comptent-ils défendre le principe de la liberté et de l'indépendance communales contre les réflexes jacobins ?

Mme Émilie Chalas. La loi NOTRe de 2015 prévoit pour 2020 le transfert aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération des compétences « eau » et « assainissement », transfert déjà obligatoire pour les communautés urbaines et les métropoles, mais jusqu'à présent optionnel pour les autres communautés. Votre proposition de loi veut revenir sur le caractère obligatoire de ce transfert.

Je rappellerai quelques chiffres de cadrage : 36 000 communes en France ; 30 000 syndicats de gestion d'une extrême diversité ; entre 20 et 30 % de taux de fuite sur le réseau d'alimentation en eau potable, que ce soit sur celui des très grosses communes, des moyennes communes ou des petites communes ; près d'un million de kilomètres de réseau d'alimentation en eau potable (AEP) et 400 000 kilomètres de réseau d'eaux usées ; un chiffre essentiel enfin : la baisse

de 2 milliards d'euros en six ans du montant des investissements dans ces deux réseaux, avec, pour conséquence, leur inexorable vieillissement.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi NOTRe, 38 % des communes ont déjà effectué le transfert des compétences « assainissement » aux communautés de communes ou aux communautés d'agglomération, contre seulement 22 % pour le transfert de la compétence « eau », ce qui montre que ce transfert est plus simple dans un cas que dans l'autre.

Notre groupe souhaite se saisir des enjeux attachés à la gestion de l'eau et, plus globalement, à l'ensemble du cycle de l'eau, tout en prenant parallèlement en compte les enjeux propres à la gestion des territoires. Ces deux approches ne sont pas contradictoires et, sans s'enfermer dans une opposition clivante et caricaturale, nous devons faire preuve de pragmatisme et d'efficacité. Il nous faut prendre le temps d'articuler ces enjeux avec cohérence.

Chacun s'accorde sur la nécessité de garantir une relative stabilité législative en matière de gestion des territoires, et notre groupe ne s'engagera pas sur la voie du détricotage de la loi NOTRe, *a fortiori* par le biais d'une proposition de loi héritée de la précédente législature. Je rappelle en outre que la loi NOTRe a été approuvée en CMP par ceux-là mêmes qui ont abordé ce sujet, quelques mois avant les élections sénatoriales. Je rappelle également que les sénateurs ont reporté le transfert de la compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (GEMAPI) au 1^{er} janvier 2018, question que n'aborde pas la proposition de loi, malgré les difficultés de mise en œuvre de cette disposition dans ces délais.

En effet, les enjeux sont complexes et le changement d'échelle fait sens à plusieurs titres. Au plan sanitaire d'abord, car il faut construire et entretenir un réseau séparatif qui assure la séparation entre les eaux pluviales et les eaux usées pour optimiser le traitement en usine et éviter toute dilution. Il faut également contrôler les réseaux collectifs et les installations individuelles, pour éviter la pollution accidentelle qui touche ensuite toutes les communes en aval.

Au plan économique, il s'agit de mutualiser les compétences et les savoir-faire, afin que les communes qui ont su investir dans leurs réseaux d'eaux usées et d'alimentation en eau potable partagent solidairement ce savoir-faire à l'échelle intercommunale. Il s'agit également de relancer l'investissement pour compenser les deux milliards de baisse que j'ai évoqués et maintenir la qualité des réseaux. Tout cela permettra à terme de rationaliser les dépenses de fonctionnement.

Au plan écologique, rationaliser l'usage de l'eau et économiser la ressource me paraît indispensable, tout comme l'est le réemploi des eaux pluviales, dès lors que les réseaux séparatifs seront généralisés. Il faut enfin songer à appliquer le principe de pollueur-payeur à grande échelle, notamment pour les grandes entreprises, ce qui n'a rien d'évident dans les petites communes, mais participe, comme le reste, d'une approche plus systémique du cycle de l'eau.

Les enjeux se traduisent également en termes de gestion des risques, puisque la gestion des eaux usées et de l'alimentation en eau potable est directement liée aux considérations d'aménagement du territoire et d'urbanisation. Cela implique notamment de freiner l'imperméabilisation des sols, de gérer les eaux pluviales en fonction des bassins versants et des risques d'inondation, de ruissellement ou de remontée de nappes. En d'autres termes, la gestion des compétences « eau » et « assainissement » ne peut être envisagée qu'en cohérence avec celle des compétences GEMAPI.

J'évoquerai enfin les enjeux démocratiques, car il est essentiel, d'une part, de garantir l'accès de tous aux services et à la ressource en eau et, d'autre part, d'uniformiser ou, à tout le moins, d'encadrer les tarifs d'accès à ces services.

C'est en temps voulu et sans précipitation qu'il nous faudra débattre de ces éléments de cadrage, des modalités de leur mise en œuvre et des moyens affectés. Sans tabou, en tenant compte des spécificités territoriales et en se fondant sur les bonnes pratiques, notre nouvelle assemblée pourra alors appréhender le sujet de façon dépassionnée.

M. Paul Molac. Je dois vous avouer mon trouble face à cette proposition de loi, puisque l'objectif de la loi NOTRe était de rationaliser le partage des compétences pour essayer que chaque niveau de collectivité ne traite pas de tout. Ainsi, ce qui relevait de la gestion de la vie locale avait été confié aux EPCI, la politique sociale aux départements et les grandes compétences stratégiques, comme l'aménagement du territoire et l'économie, aux régions. Néanmoins, nous n'avons pas voulu établir de cloisons trop étanches, et rien n'empêche aujourd'hui un EPCI de déléguer une partie de ses compétences à un échelon inférieur ou supérieur. Je ne vois donc pas l'utilité de cette proposition de loi.

Chez moi, l'adduction d'eau est traitée au niveau du département, ce qui permet évidemment d'avoir un bassin beaucoup plus grand et, en cas de sécheresse, d'aller chercher l'eau ailleurs, quand certains territoires seulement sont touchés. Certes, quelques communes conservent leur propre régie, mais je ne suis pas sûr que ce soit au maire de prendre sa clef suédoise ou sa clef à molette pour réparer le réseau, car c'est bien de cela qu'il s'agit : lorsque un problème survient le dimanche sur le réseau, c'est au maire de le résoudre.

Par ailleurs, la mutualisation au niveau de l'EPCI permet non seulement de faire des économies mais également de réduire le taux de fuite sur les réseaux. En matière d'assainissement, certaines communes de ma circonscription ont également opté pour une station d'épuration unique. C'est un peu plus compliqué lorsqu'il y a plusieurs bassins versants mais j'ai l'exemple d'une commune sur le territoire de laquelle se trouvait une grosse entreprise qui a fermé, laissant une station d'épuration surdimensionnée, que ladite commune est parvenue à mutualiser avec ses voisines.

Votre proposition de loi rajoute donc des difficultés plus qu'elle ne clarifie la situation. C'est gênant.

M. Florent Boudié. Notre collègue Jean-Pierre Vigier a évoqué le « bon sens » de cette proposition de loi. Ce bon sens tient surtout au contexte de son dépôt devant le bureau du Sénat, le 11 janvier 2017, à quelques mois des élections présidentielle et sénatoriales. Il s'agissait de caresser les élus locaux dans le sens du poil – ne soyons pas naïfs !

Sur le fond, l'amendement du Gouvernement à la loi NOTRe, qui transformait les compétences en matière d'eau et d'assainissement, jusqu'alors optionnelles, en compétences obligatoires ne sortait pas de nulle part mais découlait des travaux de la Conférence environnementale de 2013, qui mettaient en évidence un hyper morcellement des structures de gestion et des compétences en matière d'eau et d'assainissement.

M. Jean-Pierre Vigier. Ce n'est pas le cas partout ! Venez le constater sur le terrain !

M. Florent Boudié. C'est en tout cas ce que soulignait également le rapport public de la Cour des comptes en 2015.

Vous parlez par ailleurs du formidable maillage de nos élus locaux. Formidable en effet : 35 000 services de gestion des compétence « eau » et « assainissement », qui engendrent des surcoûts, et notamment des surcoûts de fonctionnement, considérables à l'échelle locale.

Nous avons donc souhaité rationaliser le système, avec l'ambition de mettre en place une gestion intégrée de la politique de l'eau, qui aille du petit cycle de l'eau – production, potabilisation, transport et distribution de l'eau – au grand cycle de l'eau, c'est-à-dire la lutte contre les pollutions et les inondations. Confier la gestion de l'eau et de l'assainissement aux intercommunalités s'inscrivait dans la logique de l'ensemble cohérent de compétences dont elles disposaient déjà avec la compétence GEMAPI, les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI) et les schémas de cohérence territoriale (SCOT).

L'amendement que le Gouvernement avait déposé en séance et qui n'avait donc pas été examiné en commission prévoyait par ailleurs que le transfert devait être effectif au 30 juin 2016, et c'est un amendement du rapporteur au fond qui avait reporté la date butoir au 31 décembre 2017.

Au sein du groupe de travail qui a été annoncé, nous pourrions en effet revoir cette question du délai. Un certain nombre de propositions avaient été faites à l'époque pour que l'intégration de ces compétences à titre obligatoire soit faite à l'issue des mandats municipaux en cours : sans doute est-ce une piste que nous pourrions suivre, mais attention à ne pas détricoter la gestion intégrée de la politique de l'eau, qui est une politique particulièrement sensible.

M. Ugo Bernalicis. Nous étions pour notre part opposés à la loi NOTRe, même si j'entends les arguments qui mettent en avant les progrès qu'elle représente en matière de gestion administrative, alors qu'à nos yeux elle aboutit plutôt à instaurer une concurrence entre les collectivités territoriales et les territoires qui n'est pas toujours saine.

Sur la question spécifique de l'eau, je suis frappé par le prisme très idéologique qui pousse nos collègues de La République en Marche ainsi qu'Erwan Balanant à considérer que, par principe, la mutualisation induit des économies d'échelle et fonctionne mieux. Ce n'est pas vrai. En l'occurrence, l'idéologie vient se fracasser sur le réel. En effet, selon un rapport de l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, qui date de 2017 et s'appuie sur les données de l'année 2014, le prix moyen du mètre cube d'eau dans les communes gestionnaires est de 3,68 euros, soit un prix inférieur à celui du mètre cube d'eau dans les intercommunalités, qui est de 4,07 euros. Cela est conforté par une autre donnée, à savoir que le prix moyen pratiqué par les services en régie est de 3,77 euros par mètre cube, soit un prix inférieur de près de 10 % à celui proposé par les délégations de service public (DSP), de 4,17 euros par mètre cube.

Ce transfert de compétences quasi obligatoire n'avait-il pas pour objet de contraindre les communes, faute de nouvelles capacités à s'organiser, à recourir à des gens « qui savent faire », en l'occurrence SUEZ et Veolia, qui saisissent toutes les occasions ?

Depuis plusieurs années, nous militons pour un retour aux régies publiques de l'eau, notamment parce que nous considérons, s'agissant d'un bien commun, que par principe cela devrait être géré par la collectivité. Il n'est pas indispensable que le conseil municipal soit le gérant direct : on a pu intéresser les usagers, les personnels ainsi que les élus. Ces moyens me paraissent être vertueux, d'autant qu'ils permettent une gestion collective de la question des investissements sur le réseau, qui reste le point noir. Il existe d'ailleurs une corrélation entre l'investissement dans le réseau et le taux de fuite.

Pour m'être investi sur ces sujets à la métropole de Lille, j'ai assisté à un grave contentieux opposant cette entité et la délégation de service public de l'époque, qui avait maquillé ses comptes, faisant croire qu'elle rénovait son réseau et surfacturant ces travaux qui n'étaient pas réalisés. Et cela trouvait sa traduction dans la facture de l'utilisateur.

J'en appelle à votre vigilance, c'est cela le monde réel, le « terrain » pour reprendre une expression chère à notre collègue Balanant. Les foyers et leur portefeuille sont les grands perdants de ces transferts forcés puisque le prix moyen TTC de l'eau et de l'assainissement s'élève à 3,98 euros par mètre cube en 2015, 3,92 euros en 2014, 3,85 euros en 2013 et 3,78 euros en 2012, abonnement inclus. Ce prix n'a donc pas cessé d'augmenter alors même que les intercommunalités sont réputées reprendre toujours plus ces compétences. L'argument selon lequel la

mutualisation ferait baisser le coût ne se vérifie donc pas dans la réalité, c'est même l'inverse que l'on constate.

Je ne comprends donc pas vos arguments. Je considère que ce texte va dans le bon sens ; nous sommes disposés à le voter tout en proposant d'aller plus loin. En effet, le sujet de l'eau est vital, et je ne choisis pas ce mot par hasard : sans eau, on meurt. Nous avons longtemps milité pour que la fourniture des premiers mètres cubes d'eau soit garantie à toutes les citoyennes et les citoyens de ce pays. Une telle mesure irait dans le sens du progrès humain, et serait très significative.

Nous proposerons encore la gratuité des points d'eau potable publics et l'installation de sanitaires et de douches publiques. Il est de plus en plus difficile de trouver des points d'eau potable en France. De même, il est curieux de devoir payer pour utiliser des toilettes publiques.

Nous demanderons aussi la suppression de la part fixe de l'abonnement, qui a constitué un moyen d'enrichissement à l'occasion de délégations de service public, notamment par surfacturation du prix fixe et du coût de changement du compteur, etc.

Il faut encore instaurer une tarification différenciée selon les usages, ce qui rejoint les enjeux écologiques et environnementaux actuellement débattus dans le cadre de l'examen du projet de loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures.

Enfin, nous proposerons quelques amendements de repli si nous ne parvenons pas à vous convaincre. Toutefois, si nous ne trouvons pas de points d'accord, particulièrement au sujet de la gratuité de l'accès aux premiers mètres cubes d'eau, nous déposerons une motion de renvoi du texte en commission lors de son examen en séance publique.

M. Raphaël Schellenberger. Je suis assez agacé d'entendre dire que ce texte ne serait pas légitime, car il ne prendrait la question que par le petit bout de la lorgnette, alors que du fait de l'importance de l'eau, le sujet ne pourrait être appréhendé que de façon globale, incluant GEMAPI, cycle de l'eau, etc.

Dans les divers textes de loi que nous avons examinés dans cette commission, nous vous avons mis en garde à plusieurs reprises sur le fait que les sujets n'étaient pas abordés de façon suffisamment globale. Ce fut le cas, par exemple, avec la loi pour la confiance dans la vie politique ainsi que celle sur la sécurité intérieure. À chaque fois, il nous a été indiqué qu'il s'agissait de textes spécifiques et que d'autres, plus globaux, viendraient par la suite.

Nous sommes aujourd'hui dans une situation comparable : un texte spécifique est proposé pour régler un problème particulier, avec une urgence et une temporalité propres. Pour autant, il n'est pas incompatible avec une vision plus globale, susceptible d'être appréhendée plus tard et sur laquelle nous

pourrions nous entendre, s'agissant notamment de l'épineuse question de GEMAPI, dont la création a résulté d'un texte examiné dans l'urgence et concernant des problèmes complexes rencontrés par les territoires.

Je suis par ailleurs surpris par l'intervention de notre collègue Paul Molac. Il me semble en effet que nous partageons un certain nombre de convictions en matière de libre administration des territoires. Or, nous sommes au cœur de la question, celle de notre capacité à faire confiance aux élus locaux pour traiter une compétence. Nous ne faisons pas le procès de l'intercommunalité. Je le dis d'autant plus librement que je suis encore le maire d'une commune appartenant à une intercommunalité qui gère en compétence pleine et entière l'eau et l'assainissement. Certes, la commune dont je suis élu répond aux dispositions de la loi telle qu'elle est écrite aujourd'hui. Il n'en reste pas moins que je n'ignore pas qu'un certain nombre de problèmes se posent ailleurs.

L'enjeu n'est pas d'obliger toutes les collectivités à faire la même chose, mais de leur imposer de faire bien et le mieux possible en fonction des contraintes qui sont les leurs. Il existe certains territoires où faire confiance aux communes et à la mobilisation citoyenne fonctionne particulièrement bien. J'entends beaucoup parler en ce moment de mobilisation citoyenne lorsqu'il s'agit de réfléchir collectivement. En l'occurrence, il est question d'agir au service des territoires.

Cette proposition de loi présente encore l'intérêt de corriger un des défauts du calendrier de la loi NOTRe, partiellement évoqué par notre collègue Olivier Dussopt : la clarification des compétences prévues par la loi est intervenue en même temps que la refonte de la carte de la coopération intercommunale. Souvent, les commissions départementales de coopération intercommunale ont dû traiter en même temps ces deux éléments et, parfois, les objectifs se sont télescopés, ce qui a conduit à des décisions incohérentes, car un objectif a primé sur l'autre.

Je ne vois aucun inconvénient à ce qu'il y ait 36 000 communes en France, pas plus que ne me dérange le fait que de nombreux petits syndicats de coopération locaux existent, au sein desquels les élus s'engagent souvent de façon bénévole dans l'intérêt des territoires. Certes, quelques-uns de ces syndicats ont à leur tête un président indemnisé. Mais au final, et singulièrement dans les territoires ruraux, cela revient moins cher qu'un service organisé relevant d'une structure plus importante et totalement professionnalisée.

Souvent le syndicat local a constitué la seule réponse institutionnelle à des situations qui auraient pu être traitées de façon plus simple. Il est donc aussi possible d'imaginer la disparition d'un certain nombre de syndicats, par d'autres voies que celle de l'obligation de les intégrer dans des structures de coopération ne correspondant pas à des réalités géographiques et de territoire.

La question est donc celle de notre conception de l'organisation de nos territoires et de la décentralisation. L'organisation de nos territoires est le fruit de

l'histoire ainsi que de la géographie, particulièrement pour ce qui regarde l'eau et l'assainissement.

Je le répète, si, aujourd'hui, je suis très à l'aise pour évoquer ce sujet, c'est que la communauté de communes à laquelle j'appartiens est compétente en matière d'eau et d'assainissement, elle s'est même construite sur ces sujets. C'est pour cela que ça fonctionne. Dans d'autres territoires, les choses se sont passées autrement. Cela signifie non pas qu'il n'y aura pas d'évolution ou que l'on n'y arrivera pas un jour, mais qu'il faut laisser aux territoires la liberté de choisir leur gestion du temps et leur organisation.

En définitive, on parle souvent d'Europe et de subsidiarité, nous sommes ici au cœur du sujet : laissons au bon échelon la capacité de choisir le meilleur mode d'organisation, celui qui lui correspondra le mieux.

M. Guillaume Larrivé. Après ce remarquable plaidoyer de Raphaël Schellenberger, les interventions de Jean-Pierre Vigier et de notre rapporteur Fabrice Brun, je serai bref.

En premier lieu, il me semble que nous devons écouter le terrain. Ce genre de textes techniques devrait faire l'unanimité : nous échangeons tous avec des acteurs communaux ou intercommunaux qui nous appellent à accorder plus de liberté aux élus sur cette question de compétence en matière d'eau et d'assainissement. Cela ne dérange personne de leur rendre plus de liberté, ceux qui souhaiteront disposer de cette compétence à l'échelon intercommunal ou communal pourront l'avoir ; il n'y a aucun mal à corriger ponctuellement la loi NOTRe de 2015.

En deuxième lieu, nous devrions appeler les membres du Gouvernement à plus de cohérence. Un certain nombre d'entre eux ont été sénateurs, je pense au ministre de la cohésion des territoires Jacques Mézard, mais aussi au secrétaire d'État sans portefeuille Jean-Baptiste Lemoyne, qui ont voté ce texte lorsqu'ils étaient membres du Sénat. Je ne peux imaginer que l'évolution de leur statut vers des responsabilités gouvernementales ait eu pour conséquence qu'ils changent d'avis sur la question.

En troisième lieu, je veux dire à l'oratrice du groupe La République en Marche que, si son groupe souhaite amender le texte en modifiant le dispositif GEMAPI ou autre chose, il a tout loisir de le faire.

Il me semble que nous disposons du bon vecteur, avec ce texte qui vient du Sénat et que nous examinons aujourd'hui : pourquoi attendre avant de se mettre en marche sur cette question ?

M. Jean-Luc Warsmann. En matière d'eau et d'assainissement, la réglementation impose une obligation de résultat. Ainsi, la collectivité qui possède un service de l'eau doit fournir une eau potable dans le respect des normes en vigueur, celle qui exploite un captage doit protéger celui-ci et une commune dotée

d'un système d'assainissement doit s'assurer que 80 % de la partie urbanisée de son territoire y sont raccordés. Pour ce qui est du taux de fuite, on privilégie l'incitation. Dans mon territoire, par exemple, au-delà d'un certain seuil, la collectivité ne peut plus bénéficier des aides de l'agence de bassin. Faut-il aller plus loin et imposer un taux de fuite maximal ? Cela ne me choquerait pas. En tout état de cause, l'ensemble de cette réglementation me paraît entièrement justifié.

En revanche, je ne peux souscrire aux dispositions de la loi NOTRe qui dictent aux élus ce qu'ils doivent faire pour respecter cette obligation de résultat. S'il est légitime que la loi fixe les normes de potabilité de l'eau, de protection des captages ou d'assainissement, voire le taux de fuite maximal, elle doit laisser aux élus la liberté de s'organiser sur le terrain en fonction des contraintes existantes. Cette loi est, à certains égards, une caricature. Voilà en effet un texte dans lequel la technocratie – je le dis comme je le pense – explique aux élus de terrain qu'elle sait mieux qu'eux la manière dont ils doivent s'organiser. Outre qu'elle n'obéit pas un motif d'intérêt général, une telle méthode me paraît très contreproductive au moment où l'on cherche à retrouver la confiance des territoires.

J'avais déposé une proposition de loi analogue ; je voterai donc celle-ci. Nous pourrions tous nous rassembler sur les motifs d'intérêt général et les obligations de résultat, mais respectons un certain équilibre et ne lions pas les mains des élus locaux par un texte qui ne me semble pas très adroit. J'ajoute que, lorsque le Sénat a adopté la loi NOTRe, tous ses membres, y compris son président, avaient annoncé, et cela m'avait désolé, qu'ils ne la retoucheraient pas ; ils sont revenus sur cette décision. Nous pourrions sortir de cette situation par le haut. En tout cas, pour ma part, j'y suis prêt.

Mme Christine Pires Beaune. En préambule, je précise que, lors de la discussion du projet de loi NOTRe, j'avais moi-même déposé des amendements pour que le transfert des compétences « eau » et « assainissement » demeure optionnel. Ma position est la même aujourd'hui. Il y va en effet de l'intérêt général, et je vais tenter de vous en persuader.

Tout d'abord, les bassins hydrographiques n'épousent pas forcément les frontières des EPCI. Les schémas organisationnels des services de l'eau obéissent en effet à des logiques de disponibilité et de qualité de la ressource en eau qui dépassent évidemment les frontières administratives. Ainsi, dans mon territoire, certains services de l'eau sont à cheval sur plusieurs EPCI, voire sur plusieurs départements.

Ensuite, pourquoi détruire ce qui marche bien ? En effet, il n'a pas été prouvé que les réseaux de ces services sont plus défectueux que ceux qui sont gérés par des sociétés d'eau plus grandes, par exemple, ni que le prix de l'eau est plus cher ou que les travaux ne sont pas réalisés. J'ajoute que, plus la taille des services d'eau est importante, plus les appels d'offres le sont également. Les

entreprises locales ne peuvent donc pas répondre au cahier des charges et l'on risque ainsi de détruire de l'emploi local.

L'une de nos collègues a évoqué l'investissement public dans la rénovation des réseaux d'eau et d'assainissement. Ces travaux, qui ne sont pas forcément visibles, sont en effet nécessaires. C'est pourquoi il ne faut surtout pas que le Gouvernement ponctionne, comme il le prévoit dans le projet de budget, les agences de l'eau à hauteur de 400 millions d'euros, car celles-ci subventionnent précisément les communes qui réalisent d'importants travaux. Soyez cohérents !

M. Rémy Rebeyrotte. Une fois n'est pas coutume, je ne suis pas tout à fait d'accord avec M. Warsmann. Je crois en effet nécessaire de maintenir la loi NOTRe telle qu'elle a été votée, et ce pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, il faut se garder de détricoter les textes car, à force, non seulement nous repoussons sans cesse la solution à certains problèmes essentiels – je pense en particulier à la question des déchets –, mais nous rendons les dispositifs illisibles pour les élus locaux et nous mettons à mal la crédibilité de nos décisions. De fait, si l'on se dit que, tôt ou tard, le législateur reviendra sur ce qu'il a voté, on en conclut qu'il est urgent de ne rien faire. Lorsqu'une loi a été adoptée, elle doit s'appliquer.

Par ailleurs, vous me rappelez des débats que nous avons eus pendant de longues années sur certaines compétences, dont nombre de collègues nous disaient qu'il était absolument impossible de les transférer à l'intercommunalité. Je pense en particulier au tourisme, mais aussi à l'urbanisme, à la GEMAPI ou même à l'économie. Or, que ce soit dans ces domaines ou dans celui de l'assainissement et de l'eau potable, on s'aperçoit que travailler ensemble et faire jouer la solidarité apporte un vrai « plus ». Je vais vous citer un exemple très concret. Dans le Morvan, où j'ai été maire et président d'une intercommunalité pendant seize ans, les communes ont toutes recours à un syndicat privé ou à une gestion en régie – les réseaux ont, du reste, été très peu renouvelés. Lorsque la sécheresse arrivait, il fallait urgemment approvisionner certaines en eau. Certes, le reste du temps, celle-ci était quasiment gratuite, mais ces communes n'étaient pas en mesure de fournir toute l'année de l'eau à leurs habitants. Or, ce n'est pas conforme à la définition d'un service public, qui doit assurer, en régie ou en recourant à un opérateur, un service de l'eau continu, de qualité et accessible à tous. Ces objectifs, il est tout de même plus facile de les atteindre en commun que chacun de son côté !

M. Bernalicis me répliquera certainement que ma vision du problème est déformée par un prisme idéologique – ce qui, venant de La France insoumise, ne manque pas de sel. Non, c'est simplement du bon sens : c'est ainsi que nous vivons les choses dans les territoires. De plus, je le répète, ne rendons pas la réglementation illisible pour les élus locaux. Lorsque l'on a fixé des règles, il faut essayer de s'y tenir et de donner à ces derniers les moyens de travailler en toute sérénité, mais rapidement.

M. le rapporteur. Mes chers collègues, j'observe que l'examen de ce texte dont l'objet est très circonscrit nous conduit rapidement à évoquer l'ensemble de la politique de l'eau. Ce débat est fort intéressant, mais nous aurons, je suppose, d'autres occasions de réfléchir à cette question. Pour le moment, nous devons nous recentrer sur l'enjeu de la proposition de loi, car les élus de terrain attendent que nous apportions cette correction à la loi NOTRe.

Je sais gré à Olivier Dussopt d'avoir rappelé le mécanisme de représentation-substitution. Son exposé a été d'une grande clarté sur un sujet pourtant complexe. Le constat d'échec que nous dressons est celui, non pas de la loi NOTRe dans son ensemble, mais de certaines de ses dispositions. Il faut respecter le principe de réalité, et il a eu raison de souligner combien il était urgent de résoudre les problèmes rencontrés sur le terrain.

Monsieur Balanant, j'ai apprécié votre analyse chiffrée, mais une analyse qualitative m'intéresse davantage qu'une approche quantitative. Certes, on nous a informés qu'un groupe de travail serait chargé de réfléchir à l'application de la loi NOTRe mais, encore une fois, j'appelle votre attention sur l'urgence du problème. Par ailleurs, ce n'est pas parce que l'on change de gouvernance que l'on va modifier la localisation des stations d'épuration. De manière générale, il faut se méfier des analyses « macro » et statistiques sur ce sujet qui nécessite que l'on soit au plus près des territoires.

La mutualisation, Jean-Pierre Vigier l'a rappelé, existe déjà. Il faut bien comprendre que cette proposition de loi n'a pas pour objectif de défendre l'organisation communale de la gestion de l'eau. Dans mon bassin-versant, au cours des dernières décennies, nombre de syndicats des eaux se sont organisés, et c'est heureux ! Mais, parfois, le périmètre de certains bassins-versants ne correspond absolument pas à celui de l'organisation administrative. Le maillage actuel est satisfaisant, même si l'on peut estimer, par ailleurs, que les opérateurs sont trop nombreux.

Je remercie Mme Battistel pour son témoignage concernant la belle montagne iséroise. Encore une fois, la mutualisation est une bonne idée, mais, elle a eu raison de le rappeler, elle se heurte parfois au principe de réalité. La confiance dans les élus et la nécessité de leur laisser le libre choix, sur lesquelles elle a insisté, sont au cœur de ce texte. Par ailleurs, peut-être ne l'ai-je pas suffisamment souligné mais, je suis d'accord avec elle, les dispositions de la loi NOTRe risquent de peser sur le coût de l'eau. Je la remercie également d'avoir rappelé que, dans beaucoup de communes rurales qui ne disposent pas de personnels administratifs, ce sont les élus eux-mêmes qui s'occupent de la gestion de l'eau. Je connais nombre d'adjoints qui sont en fait des fontainiers. On a dit qu'ils étaient indemnisés et que cela représentait un coût, mais 90 % d'entre eux sont bénévoles. J'ajoute que les mêmes règles de contrôle et d'analyse s'appliquent à ces petites communes, et que ce système fonctionne.

Madame Chalas, les chiffres que vous avez cités sont intéressants. Vous avez indiqué que 22 % des communautés de communes et d'agglomération exerçaient déjà la compétence « eau potable » et que 38 % d'entre elles exerçaient la compétence « assainissement collectif ». Toutefois, je rappelle que certains de ces transferts sont intervenus avant le vote de la loi NOTRe, même si celle-ci a accéléré le processus. De plus, ce sont les transferts les plus faciles, et non ceux qui correspondent aux situations complexes dont nous discutons, qui ont été réalisés. En tout état de cause, nous proposons, non pas un détricotage, mais une correction de la loi NOTRe car, en matière d'eau et d'assainissement, il est particulièrement important de prendre en compte les caractéristiques du terrain. Comme l'a indiqué Guillaume Larrivé, toutes vos propositions sont évidemment les bienvenues : le propre du débat législatif n'est-il pas d'amender un texte ?

Monsieur Molac, vous avez raison, tout est possible, mais les choses sont souvent complexes. Votre propos illustre, du reste, la grande diversité à laquelle nous sommes confrontés, car je ne suis pas certain que, dans le Morbihan, la situation soit la même que dans la Haute-Loire ou le Lot, ne serait-ce que du point de vue de la mobilisation de la ressource en eau.

Monsieur Boudié, les élections sénatoriales sont terminées. Si je reprends à mon compte la proposition de loi adoptée par le Sénat, c'est parce que 75 maires de ma circonscription demandent que le transfert des compétences « eau » et « assainissement » reste optionnel. Vous avez évoqué l'amendement du Gouvernement qui est à l'origine de ces dispositions. Permettez-moi de rappeler que cet amendement est arrivé tard dans la nuit, sans être accompagné d'une étude d'impact et sans avoir été examiné par la commission, alors qu'il portait sur un sujet très important et qu'il a eu des conséquences extraordinaires sur le terrain, comme nous pouvons le constater aujourd'hui.

M. Bernalicis a estimé que le texte allait dans le bon sens ; je me félicite qu'on puisse examiner cette proposition de loi sans prisme idéologique, en s'en tenant au principe de réalité. J'appelle néanmoins son attention sur le fait que si l'on étend trop le champ de la proposition de loi, on réduit ses chances d'aboutir. De fait, elle n'a pas vocation à régler tous les problèmes liés à l'eau, et ils sont nombreux : à l'échelle mondiale, plus de 2 milliards d'individus n'ont actuellement pas accès à l'eau potable. Si nous voulons être efficaces, il faut nous en tenir à l'objet de la proposition de loi et à ses quatre articles.

M. Schellenberger nous a fait part de son expérience d' élu local chargé de ces questions. Il est important qu'il ait souligné l'urgence de cette mesure et rappelé, même si ce n'est pas l'objet de la proposition de loi, la complexité de la GEMAPI alors que l'échéance est fixée au 1^{er} janvier 2018. Aujourd'hui, en effet, les élus disent qu'ils ne savent pas faire et qu'ils ne savent pas comment financer. Le principe de subsidiarité, sur lequel il a insisté, est au cœur de notre démarche.

Monsieur Warsmann, vous avez raison, les seuls élus légitimes en la matière sont ceux qui sont sur le terrain. Et il est vrai que je ne peux m'empêcher

de voir, derrière cette volonté affichée d'assurer la stabilité juridique, l'intervention d'une technostructure qui, sur cette question, devrait prendre un peu de recul et laisser les acteurs de terrain travailler.

Monsieur Rebeyrotte, vous faites partie de ceux qui veulent maintenir la loi NOTRe à tout prix. Or, il me semble que le législateur peut s'autoriser à apporter des correctifs à une loi lorsqu'il le juge nécessaire. Encore une fois, il ne s'agit pas de remettre en cause la loi NOTRe mais de la corriger. Notre mission, faut-il le rappeler, consiste également à évaluer les politiques publiques. Or, la loi a été promulguée il y a deux ans et, s'agissant des compétences « eau » et « assainissement », les problèmes restent entiers sur le terrain. Vous invoquez des principes, c'est votre droit ; pour ma part, je m'en tiens au principe de réalité.

Madame Pires Beaune, je vous remercie pour votre bon sens paysan – et, dans ma bouche, c'est un compliment. Vous posez la bonne question : pourquoi détruire ce qui marche bien ? Ou pourquoi faire compliqué quand on peut faire simple ? Par ailleurs, vous avez rappelé un élément très important. J'ai entendu des orateurs de tous les groupes insister sur la nécessité de maintenir des investissements importants en faveur de la qualité de l'eau et du traitement des eaux usées. Or, vous avez raison, je ne suis pas certain que le meilleur moyen d'y parvenir soit de ponctionner 400 millions d'euros sur le budget des agences de l'eau car, n'en doutez pas, cette mesure aura un impact important sur le financement des investissements au cœur des territoires, qu'ils soient réalisés par les communautés de communes ou par les communes.

La Commission en vient à l'examen des articles.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. 64 et 66 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015
portant nouvelle organisation territoriale de la République)

Maintien de la compétence optionnelle des communautés de communes et des communautés d'agglomération en matière d'eau et d'assainissement

Le présent article prévoit de supprimer le caractère obligatoire du transfert des compétences « eau » et « assainissement » des communes aux communautés de communes à compter du 1^{er} janvier 2020, prévu aux articles L. 5214-16 et L. 5216-5 du CGCT, issus des articles 64 et 66 de la loi NOTRE.

À l'initiative de MM. Joyandet et Gabouty, il a été complété d'une disposition identique pour les communautés d'agglomération.

*

* *

M. le rapporteur. Je rappelle que cet article vise à revenir – c'est l'objet même de la proposition de loi – sur le caractère obligatoire du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération.

Mme Émilie Chalas. Notre objectif est d'intégrer le sujet dont nous discutons aujourd'hui dans une réflexion plus large, à laquelle participeront ceux d'entre vous qui le souhaitent, en séparant la question de la GEMAPI, qui est urgente, de celle des compétences « eau » et « assainissement », qui l'est moins. Toutefois, il sera difficile de travailler ensemble, chers collègues de l'opposition, si vous considérez que les seuls élus locaux responsables sont les élus municipaux. Il me semble, compte tenu de la nature du sujet, que le clivage qui oppose les EPCI et les communes doit être dépassé.

Par ailleurs, si nous voulons avoir une discussion constructive, il faut en finir avec le procès en incompétence qui nous est fait depuis le mois de juillet. Certains députés ici présents ont, au moins autant que vous, acquis des compétences dans ce domaine dans le cadre de l'activité qu'ils exerçaient avant d'être élus à l'Assemblée nationale, que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé.

Pour ces raisons, nous ne voterons pas l'article 1^{er}.

Mme Danièle Obono. N'ayant jamais exercé de mandat local, je porte sur ce texte un regard de citoyenne et de militante politique. Nous sommes favorables à la proposition de loi et à son article 1^{er}, même si nous souhaitons étendre le débat

à la question de l'eau et de sa gestion publique en général en évoquant d'autres sujets qui alimenteront, de toute façon, les discussions futures. Par ailleurs, nous nous sommes opposés à la loi NOTRe, mais il ne s'agit pas, ici, de la remettre en cause ; elle a été votée, et nous la respectons. Cependant, en tant que législateur, nous nous devons de l'évaluer, de la compléter et, le cas échéant, de la corriger.

Or, il nous paraît légitime que les communes puissent conserver les compétences « eau » et « assainissement », ne serait-ce que parce qu'au plan idéologique, nous considérons que le processus visant à privilégier l'intercommunalité, qui plus est de manière forcée, s'oppose à l'intérêt général. De plus, l'eau est, pour nous, un enjeu vital. Il s'agit d'un bien commun et, à ce titre, sa gestion doit faire l'objet de délibérations incluant les élus et les usagers afin que prime l'intérêt général. Enfin, la gestion communale permet de tenir compte des réalités du terrain. C'est pourquoi nous voterons l'article 1^{er}.

Mme Marie-Noëlle Battistel. Certes, la loi NOTRe a été votée, et nous nous devons de la respecter. Mais, comme l'a rappelé le rapporteur, notre mission est également d'évaluer les politiques publiques, de contrôler l'application de la loi et de la corriger lorsque l'on s'aperçoit que l'on n'a pas correctement mesuré les difficultés qu'elle pouvait soulever.

À ce propos, je souhaiterais revenir sur l'intervention de l'un de nos collègues qui a cité, à l'appui de sa démonstration, l'exemple de la compétence « tourisme ». C'est un mauvais exemple. En effet, le transfert automatique de cette compétence tel que prévu par la loi NOTRe a posé quelques problèmes qui nous ont conduits à revenir sur cette disposition dans la loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne du 28 décembre 2016 et à rétablir le caractère optionnel du transfert de la compétence « tourisme » pour les stations classées. Nous voterons donc évidemment l'article 1^{er}.

M. Erwan Balanant. Je suis très étonné que, s'agissant d'une proposition de loi du groupe Les Républicains, aucun de ses membres ne soit présent, hormis le rapporteur, ce qui est bien la moindre des choses ! Je m'étonne aussi des procès en incompétence qui nous sont faits : pour ma part, j'ai été membre d'un syndicat intercommunal de production et de distribution d'eau.

Ce qu'on nous propose, c'est d'abroger une disposition d'une loi qui n'a même pas deux ans, et dont les effets ne sont pas encore visibles, puisqu'elle n'entrera en application que l'année prochaine. Au demeurant, la loi permet aux communes de garder leurs régies tout en œuvrant dans le cadre intercommunal, comme l'a expliqué notre collègue Paul Molac. Les communes de mon syndicat ont ainsi eu le choix entre freiner des quatre fers et tenter de recréer un projet commun de développement autour de la gestion de l'eau.

La Commission rejette l'article 1^{er}.

Article 2

(art. L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales)

Relèvement du plafond d'habitants conditionnant l'obligation d'équilibrer les budgets annexes relatifs aux compétences « eaux » et « assainissement »

Ajouté par le Sénat à l'initiative de M. Jean-François Longeot, cet article vise à relever le plafond d'habitants conditionnant l'obligation d'équilibrer les budgets annexes dédiés aux compétences « eau » et « assainissement » par les seules redevances des usagers de 3 000 à 5 000.

L'article L. 2224-2 du CGCT dispose, en effet, qu'il est interdit aux communes de prendre en charge, dans leur budget propre, des dépenses au titre des services publics à caractère industriel ou commercial, dont font partie les services de l'eau et de l'assainissement.

Il prévoit toutefois une exception à ce principe, limitée à ces deux services particuliers, pour les communes de moins de 3 000 habitants et les EPCI dont aucune commune membre n'a plus de 3 000 habitants.

À la suite de la réforme de la carte intercommunale qui a conduit à accroître sensiblement le périmètre de ces EPCI, nombre d'entre eux ne pourront plus bénéficier de cette exception qui permet pourtant de réaliser des investissements sans affecter trop fortement le prix des services pour les citoyens.

Cet article prévoit ainsi de relever le seuil conditionnant cette exception.

*

* *

M. le rapporteur. Je voudrais répondre à M. Balanant que je ne fais de procès en incompétence à personne. Il est légitime que soient apportés des regards neufs – d'élus, de fonctionnaires territoriaux ou de simples citoyens – sur cette question complexe.

Quant à l'article 2, il vise à offrir plus de souplesse aux petites communes et aux intercommunalités pour équilibrer leurs budgets annexes.

Mme Emilie Chalas. Le groupe La République en marche est opposé à cet article comme au précédent.

La Commission rejette l'article 2.

Après l'article 2

La Commission examine l'amendement CL2 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. L'eau, ainsi que l'a proclamé l'Assemblée générale des Nations unies, est un bien commun, dont nul ne saurait être privé. Nous proposons de garantir l'accès à ce droit fondamental tout en combattant la surconsommation et le gaspillage, par cet amendement tendant à instaurer, pour toute personne physique, la gratuité de l'usage, quel qu'il soit, dans la limite d'une certaine quantité, fixée par décret en Conseil d'État, mais qui ne pourra être inférieure à 40 litres par jour. La perte de recettes pour les collectivités locales sera compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et, corrélativement, pour l'État, par la majoration des droits de consommation sur le tabac.

M. le rapporteur. En préalable, je tiens à dire combien je regrette le rejet des deux premiers articles, qui avaient pourtant été adoptés par le Sénat à une large majorité, au-delà des clivages politiques. Le problème demeure entier, et ce n'est pas parce qu'on choisit de l'ignorer qu'il n'existe plus. Il risque de se doubler d'un problème de confiance entre les élus locaux et les territoires, d'une part, et le Parlement, d'autre part, dont le rôle est d'évaluer et, au besoin, de corriger sur certains points les lois qu'il adopte – sachant que la loi NOTRe n'est pas en cause dans son ensemble. J'appelle particulièrement votre attention, mes chers collègues, sur la dimension psychologique du rejet de ces demandes légitimes des élus locaux : je ne voudrais pas qu'une étincelle mette le feu dans les campagnes, venant après la suppression du prêt à taux zéro (PTZ) en zone rurale, les coupes dans les emplois aidés, la baisse des dotations et le coup de rabot dont sont victimes les agences de l'eau.

Quant à l'amendement, j'y suis défavorable pour deux raisons. Tout d'abord, la question de la gratuité ou, plus généralement, du prix de l'eau ne relève pas de cette proposition de loi, qui vise simplement à corriger un transfert de compétence organisé par la loi NOTRe.

Sur le fond, le prix de l'eau est fixé de manière à équilibrer le budget annexe des collectivités dédié à cette compétence, qui ne peut être abondé par leur budget général. Or, l'amendement aboutirait à priver les collectivités d'une partie de leurs recettes. Ses auteurs proposent, certes, que l'État compense cette perte par une hausse de la DGF, mais l'actualité récente n'engage pas à l'optimisme quant à sa volonté d'aller en ce sens.

Reste que nous sommes au moins d'accord sur un point : la nécessité d'assurer le meilleur accès de tous à une eau de qualité et d'améliorer les conditions de retraitement des eaux usées.

Mme Émilie Chalas. L'amendement est pour nous sans objet pour les raisons évoquées dans mon propos liminaire. Il faut par ailleurs se garder de tout propos excessif : l'enjeu n'est pas la confiance envers les élus locaux et le ministre

de la cohésion des territoires a, par ailleurs, fait tout à l'heure, lors des questions au Gouvernement, une réponse tout à fait apaisante.

M. Ugo Bernalicis. Nous avons en effet gagé notre amendement par une augmentation de la DGF, mais on peut aussi envisager un système vertueux de tarification, qui compenserait la gratuité des 40 premiers litres par une pénalisation des consommations excessives, éventuellement modulées selon le type d'usage : je ne verrais pas d'objection, par exemple, à ce que l'on fasse payer plus cher la personne qui remplit sa piscine, si cela permet de faire payer moins cher, voire pas du tout, la part de la consommation correspondant à un besoin vital.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle étudie l'amendement CL4 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Cet amendement est dans la continuité du précédent. Il s'agit d'inscrire à l'article L. 2224-12-1 du code général des collectivités territoriales la possibilité d'instaurer une tarification différenciée selon les usages : usage vital, usages récréatifs, usage administratif et public, usage agricole, usage industriel et commercial. Cela permettrait notamment de distinguer entre personnes physiques et morales, de privilégier la satisfaction des besoins vitaux ou socialement utiles et de favoriser une consommation raisonnée dans le cadre de la transition écologique.

M. le rapporteur. Je relirai avec beaucoup d'attention la réponse de l'excellent ministre Jacques Mézard, qui avait d'ailleurs soutenu cette proposition de loi au Sénat à l'époque où il en était membre.

En tout état de cause, la définition des catégories d'usagers appartient à la collectivité compétente, en fonction de la situation locale, et sous le contrôle du juge. La différence de tarifs doit en outre s'appliquer sans distinction à l'ensemble des usagers d'une même catégorie. Je comprends l'esprit de l'amendement, mais cette liberté d'appréciation doit être laissée aux communes.

Mme Émilie Chalas. Le groupe La République en marche est également défavorable à l'amendement.

La Commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CL3 de M. Ugo Bernalicis.

M. Ugo Bernalicis. Il s'agit, par cet amendement, de supprimer la part fixe, correspondant à l'abonnement, de la facturation du service d'accès à l'eau, sans quoi l'instauration de la gratuité pour les premiers litres perdrait évidemment de son intérêt. Nous proposons le même mécanisme de compensation de la baisse des recettes qui s'ensuivrait qu'aux amendements précédents, mais on peut également réfléchir à une modulation de la tarification selon les quantités consommées. Notre amendement est le fruit d'une longue réflexion, notamment alimentée par l'étude qu'a faite notre camarade Gabriel Amard, qui suit de près ces questions depuis longtemps, des expériences concluantes menées en ce sens dans un certain nombre de villes.

M. le rapporteur. J'y suis défavorable, pour les mêmes raisons que précédemment.

Mme Émilie Chalas. Le groupe La République en marche également.

La Commission rejette l'amendement.

Elle aborde ensuite l'amendement CL5 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Danièle Obono. Cet amendement, qui revêt une double dimension sociale et écologique, tend à garantir l'accès gratuit de tous à des points publics d'eau potable et à des installations d'hygiène. Comment accepter que l'argent puisse être une barrière pour prendre une douche ?

M. le rapporteur. Je crois savoir que cet accès gratuit existe déjà dans de nombreuses villes, notamment Paris, où les bains-douches sont gratuits depuis mars 2000. Je ne suis cependant pas favorable à ce qu'on l'impose à toutes les communes, qui prennent déjà ces initiatives d'elles-mêmes : laissons-leur la liberté de s'organiser comme elles le souhaitent. Avis défavorable.

Mme Émilie Chalas. Je partage l'avis du rapporteur.

M. Ugo Bernalicis. Il s'agit, une fois de plus, d'un sujet lié à celui de l'accueil des plus démunis, tels les migrants pour qui, à Lille, la mairie a eu pour première obligation d'installer des sanitaires. Sans vouloir idéaliser l'Empire romain, n'oublions pas que l'accès gratuit à l'eau pour tous a été l'un de ses grands apports à la civilisation et au progrès humain !

La Commission rejette l'amendement.

Article 3

(art. L. 5218-7 du code général des collectivités territoriales)

Conditions d'exercice des compétences « eau » et « assainissement » au sein de la métropole d'Aix-Marseille-Provence

Ajouté par le Sénat à l'initiative de Mme Sophie Joissains, cet article 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 d'Aix-Marseille-Provence.

Il s'inscrit dans la continuité de dispositions adoptées par le Parlement pour adapter les règles applicables aux métropoles aux caractéristiques propres de cette collectivité, notamment dans le cadre de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 sur le statut de Paris et l'aménagement métropolitain.

*

* *

La Commission examine l'amendement CLI de M. Olivier Dussopt, tendant à supprimer l'article.

M. Olivier Dussopt. Cet amendement de suppression vise à maintenir une unité des compétences des métropoles sur l'ensemble du territoire.

Si ce texte était un texte de détricotage de la loi NOTRe, le rapporteur que j'en ai été ne pourrait le soutenir. Ces ajustements sont utiles.

Il faut distinguer le débat sur la compétence « eau » et « assainissement » du débat sur la compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Le calendrier n'est pas le même, et les dispositions relatives à la compétence GEMAPI figurent non dans la loi NOTRe, mais dans la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

En 2014, l'intégration de la compétence GEMAPI dans les compétences transférées s'est faite à l'initiative du groupe Rassemblement démocratique, social et européen (RDSE) du Sénat, présidé par Jacques Mézard, qui en avait même fait une condition du consensus entre le Sénat et l'Assemblée pour l'adoption de la loi MAPTAM. S'il y a des regrets aujourd'hui, vous savez donc à qui vous adresser.

J'ajoute que, dans le cas de la compétence GEMAPI, il y a un transfert des pouvoirs de police de l'État vers les collectivités locales en matière de prévention des inondations, et non seulement un transfert de compétences des communes vers les intercommunalités.

Enfin, j'entends parler d'un groupe de travail ou d'une mission d'information sur les sujets soulevés par cette proposition de loi – dont on devine quel sera le sort. Mais les intercommunalités doivent prendre des décisions sur les compétences optionnelles d'ici au 31 décembre ; certaines doivent délibérer dès le mois de novembre. Je crains que les solutions que vous envisagez ne répondent pas aux difficultés rencontrées. L'urgence est là, les élus travaillent, et c'est parce qu'ils travaillent qu'ils mesurent les obstacles.

Je retire l'amendement, pour ne pas participer au rejet du texte qui se profile.

L'amendement est retiré.

M. le rapporteur. Merci, monsieur Dussopt, de votre sagesse et de votre expertise. En effet, je suis certain que vous ne seriez pas favorable à notre proposition de loi si elle détricotait la loi NOTRe. La distinction que vous établissez entre eau et assainissement d'un côté, GEMAPI de l'autre est tout à fait pertinente. Le transfert de pouvoirs de police est un point crucial.

Mme Émilie Chalas. Le groupe LREM votera contre cet article.

C'est un sujet qu'il faudra reprendre, car il ne serait pas acceptable d'établir des inégalités entre les métropoles. Monsieur Dussopt, je le redis, nous ne voulons renoncer à aucune ambition mais nous saurons créer des exceptions et adapter quand c'est nécessaire.

M. Erwan Balanant. J'approuve ce qui vient d'être dit.

De plus, l'abrogation d'un texte qui vient d'être voté crée de l'insécurité juridique pour les élus locaux. Ceux-ci n'arrivent plus à avancer, puisque de toute façon il y aura une alternance, des protestations, la loi sera revue... C'est dommage. Il faut que des lois soient votées, et qu'elles soient évaluées par la suite. Sans juger le travail qui a été réalisé avant cette législature, il faudrait peut-être que les lois soient moins politiciennes et plus proches des réalités.

Sur mon territoire, cette loi a suscité des questions, voire des réticences. Mais les élus de nos seize communes – dont une ville-centre de 13 000 habitants et de très petites communes – sont arrivés à un consensus, même si ce travail n'est pas tout à fait achevé ; et la mutualisation permettra sans doute, avec le temps, de refaire des réseaux, ce qui n'aurait pas été possible autrement.

M. Thibault Bazin. Dans d'autres territoires, on constate, notamment dans des territoires très ruraux, que la mise en œuvre de la loi actuelle fera augmenter le prix de l'eau tout en diminuant la qualité de service.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Monsieur Bazin, nous venons d'en débattre longuement, même si vous n'étiez pas là.

La Commission rejette l'article 3.

Article 4

(art. L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales)

Distinction de la gestion des eaux pluviales de la compétence assainissement pour les communautés de communes

Ajouté par le Sénat à l'initiative de Mme Françoise Gatel, cet article a pour objet de distinguer la gestion des eaux pluviales de la compétence « assainissement » exercée par les communautés de communes.

En effet, l'assimilation de ces deux politiques publiques au sein d'une même compétence pose de graves difficultés aux communes et aux intercommunalités concernées.

*

* *

M. le rapporteur. Je commence par remercier M. Bazin de sa présence ; je sais que ce texte lui tient à cœur.

Monsieur Balanant, nous ne proposons pas d'abroger la loi mais de la corriger. Et elle ne vient pas d'être votée : elle l'a été il y a deux ans. Enfin, l'inquiétude est grande sur le terrain. La diversité des situations est immense, et on ne peut pas traiter tout le monde de façon uniforme.

M. Olivier Dussopt. Je rappelle que cet article vise à permettre la dissociation de la compétence en matière d'assainissement de la compétence en matière d'eau pluviale. C'est une question sur laquelle il faut travailler. J'ai animé une communauté de communes, devenue en 2008 communauté d'agglomération : volontairement, nous avons pris la compétence « assainissement » en régie communautaire dès le 1^{er} janvier 2009. La plus grande difficulté que nous avons rencontrée, notamment dans les plus petites communes, c'est l'interdiction de dissocier l'eau pluviale de l'assainissement.

La possibilité d'opérer cette distinction inciterait sans doute les intercommunalités à se saisir de cette compétence.

M. Ugo Bernalicis. Nous sommes favorables à cet article, qui élimine un flou juridique.

Mme Émilie Chalas. Je partage l'analyse de M. Dussopt, mais pas les conséquences qu'il en tire. Cette disposition doit en effet être retravaillée mais il est crucial pour la qualité du retraitement, pour la récupération potentielle des eaux de pluie mais aussi pour la gestion des risques d'inondation que les différents réseaux soient fortement séparés.

Nous voterons donc contre cet article.

M. le rapporteur. Je remercie à nouveau M. Dussopt qui a très bien expliqué l'importance de cet article pour les communes et les intercommunalités concernées.

La Commission rejette l'article 4.

Après l'article 4

La Commission est saisie de l'amendement CL6 de Mme Danièle Obono.

M. Ugo Bernalicis. Par cet amendement de repli, nous proposons, pour éviter l'enchérissement excessif du prix de l'eau, d'appliquer aux prestations de services, actuellement taxées à 10 %, qui concourent au bon fonctionnement des réseaux de distribution ou d'évacuation d'eau et aux prestations d'assainissement, le taux réduit de TVA de 5,5 % appliqué à la distribution de l'eau. Les collectivités locales pourront ainsi, mécaniquement, réduire le prix de l'eau et le rendre plus accessible à tous les usagers. Les collectivités elles-mêmes verront

diminuer le montant de TVA à acquitter ou celui du dégrèvement. Il ne nous paraît pas justifié que la TVA pèse à hauteur de 10 % sur des prestations annexes au service public de l'eau.

M. le rapporteur. Vous avez déposé trois amendements visant à abaisser les taux de TVA portant sur l'eau. La directive européenne du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée encadre la possibilité pour les États membres de fixer des taux réduits de manière à ne pas fausser les conditions de concurrence, tant sur le plan national que sur le plan européen. Le seul service pouvant bénéficier du taux réduit de 5,5 % est la distribution de l'eau ; dans le respect des textes européens, cela ne peut concerner le service d'assainissement, auquel la TVA est appliquée depuis le 1^{er} janvier 2014 au taux de 10 %. Avis défavorable à cet amendement.

Mme Émilie Chalas. Compte tenu des éléments exposés lors de la discussion générale, notre groupe votera contre les amendements CL6, CL7 et CL8.

La Commission rejette l'amendement CL6.

Elle examine les amendements CL7 de M. Ugo Bernalicis et CL8 de Mme Danièle Obono.

Mme Danièle Obono. Par l'amendement CL7, nous proposons d'exonérer de TVA l'eau, besoin vital, quand elle est utilisée par des personnes physiques pour un usage domestique. Une tarification différenciée permettra aux collectivités de compenser la perte de recettes en augmentant le prix de l'eau facturée aux grands consommateurs. Ainsi les ménages aux revenus modestes auront-ils un meilleur accès à l'eau et ne seront pas pénalisés par un prix élevé aussi longtemps qu'ils ne consomment pas excessivement.

Par l'amendement CL8, qui est un amendement de repli, nous proposons de limiter l'exonération de TVA aux 14,6 mètres cubes d'eau dont l'Organisation mondiale de la santé (OMS) estime que tout être humain doit disposer chaque année.

Dans ce débat sur l'organisation de la gestion de l'eau, il importe d'introduire le point de vue des usagers et des citoyens, singulièrement les plus modestes, pour lesquels les décisions prises ici auront des conséquences directes, tout en prenant en considération les nécessités de la transition énergétique, qui implique un usage plus cohérent de l'eau. C'est le sens de nos amendements. Nous les défendrons à nouveau en séance publique, en répondant aux objections qui nous ont été faites.

M. le rapporteur. Je serai défavorable à cet amendement car sur la forme, la disposition prévue à l'amendement CL7 devrait s'inscrire à l'article 256 B du code général des impôts qui prévoit les cas d'exonération de TVA pour les personnes de droit moral de droit public, plutôt qu'à l'article 291 du même code,

qui concerne les importations. Par ailleurs, sur le fond, une exonération de TVA est déjà possible pour la fourniture d'eau dans les communes de moins de 3 000 habitants car il est admis qu'en ce cas le non-assujettissement n'entraîne pas de distorsions de concurrence. L'amendement CL8 appelant les mêmes réserves que l'amendement CL6, j'émet également un avis défavorable.

M. Olivier Dussopt. Nous partageons l'objectif de l'accès à l'eau pour tous qui sous-tend ces amendements mais les objections du rapporteur sont justes. J'appelle votre attention sur le fait qu'un tarif différencié, non par usage mais par volume, est possible dans le cadre des régies publiques de l'eau. Ainsi, une régie que je connais de près fait payer un centime l'ensemble des 20 premiers mètres cubes consommés, garantissant de la sorte l'accès à l'eau.

La Commission rejette successivement les amendements CL7 et CL8.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. La Commission ayant supprimé l'ensemble de ses articles, la proposition de loi est rejetée. Conformément à l'article 42 de la Constitution, c'est donc dans sa version transmise par le Sénat que le texte viendra en débat en séance publique, jeudi 12 octobre prochain.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande de rejeter la proposition de loi (n° 86) pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes et des communautés d'agglomération.

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

- **Assemblée des Communautés de France**

- M. Loïc Cauret, président délégué de l'AdCF, président de Lamballe Communauté (Côte-d'Armor)
- M. Marc Fesneau – en qualité de vice-président de l'AdCF (député)
- M. Nicolas Portier, délégué général de l'AdCF
- Mme Apolline Prêtre, chargée de mission Politiques de l'eau, de l'assainissement, GEMAPI

- **Direction générale des collectivités locales - DGCL**

- Mme Cécile Raquin, directrice adjointe au directeur général
- Mme Isabelle Dorliat-Pouzet, chef de bureau des services publics locaux
- M. Frédéric Papet, sous-directeur des compétences et des institutions locales
- M. Sébastien Romani, attaché juridique

- **Association des maires de France**

- Mme Françoise Gatel, vice-présidente
- Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement

- **Association des maires ruraux de France**

- M. Vanik Berberian, président