



N° 581

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 janvier 2018

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

*relative à la mise en œuvre du **transfert des compétences eau et assainissement**
aux **communautés de communes** (n° 536),*

PAR MME ÉMILIE CHALAS
Députée

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 536.

SOMMAIRE

	PAGES
INTRODUCTION	5
I. LA NÉCESSITÉ D'ENCOURAGER LES SOLIDARITÉS TERRITORIALES POUR UNE MEILLEURE GESTION DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT	8
1. L'émiettement de la gestion des compétences « eau » et « assainissement »	9
2. La nécessité d'une meilleure maîtrise des services d'eau et d'assainissement	10
3. Un mouvement progressif de transfert des compétences vers les intercommunalités	12
II. L'ASSOUPLISSEMENT DES DISPOSITIONS DE LA LOI NOTRE POUR UNE MEILLEURE PRÉPARATION AU TRANSFERT DES COMPÉTENCES	13
1. Le transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération prévu par la loi NOTRe	13
a. Les conditions de mise en œuvre de ce transfert	13
b. L'évolution du périmètre de l'exercice des compétences « eau » et « assainissement »	15
c. Le maintien de modes de gestion diversifiés	17
2. Les dispositions proposées	18
a. Les difficultés rencontrées par certaines collectivités pour réaliser ce transfert obligatoire au 1 ^{er} janvier 2020	18
b. Les souplesses introduites par la présente proposition de loi	18
DISCUSSION GÉNÉRALE	21
EXAMEN DES ARTICLES	33
<i>Article 1^{er}</i> : Droit d'opposition au transfert de la compétence « eau » et « assainissement »	33
<i>Article 2</i> (art. L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales) : Mesures de coordination	51

Article 3 (art. L. 5214-21 du code général des collectivités territoriales) :
Assouplissement des règles de représentation-substitution des communes au sein de
syndicats exerçant les compétences « eau » et « assainissement » 53

Après l'article 3 54

PERSONNES ENTENDUES 57

MESDAMES, MESSIEURS,

La gestion de proximité des compétences « eau » et « assainissement » qui a longtemps caractérisé la France a permis par le passé d'assurer un service de grande qualité aux usagers et nourrit encore aujourd'hui la confiance des citoyens dans la politique de l'eau mise en œuvre sur le territoire.

Toutefois, au cours des deux dernières décennies, ce mode de gestion a été progressivement remis en question au regard des difficultés liées à l'entretien des réseaux, pour certains vieillissants et coûteux à renouveler, à la concentration de pollutions appelant à des techniques toujours plus poussées de traitement des eaux usées et à la raréfaction de la ressource en eau potable.

L'exercice de ces compétences doit désormais, au regard de l'accentuation des contraintes, s'inscrire dans un périmètre souvent plus vaste que celui des communes.

Dans ce contexte, des solidarités territoriales se sont nouées à l'initiative des collectivités, au sein de syndicats locaux et des intercommunalités.

Cette mutualisation des moyens a permis à de nombreux acteurs locaux de réaliser les études et les investissements nécessaires pour maintenir la qualité des services d'eau et d'assainissement, et les adapter aux nouveaux enjeux liés à la maîtrise du cycle de l'eau, tandis que d'autres ont reporté ces opérations nécessaires mais parfois difficiles à financer, surtout pour les communes de taille modeste.

Il en ressort une situation très contrastée pour les usagers en termes de qualité de l'eau et d'assainissement des eaux usées, et les écarts ne pourront que se creuser à l'avenir si des programmes d'investissement ne sont pas mis en œuvre.

Afin de remédier à cette situation et à l'émiettement des services responsables, la loi NOTRe⁽¹⁾ a prévu de rendre obligatoire le transfert des compétences « eau » et « assainissement » des communes aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération au 1^{er} janvier 2020, les communautés urbaines et les métropoles les exerçant déjà à titre obligatoire. L'objectif était de permettre l'amélioration de la connaissance des réseaux et leur suivi grâce à la mise en commun des services techniques et des moyens financiers au niveau intercommunal.

(1) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Ce changement d'échelle semble important de manière à garantir l'efficacité de la politique de gestion de l'eau pour plusieurs raisons.

Au plan sanitaire, la qualité de l'eau potable est une obligation de service public, tout comme la prévention des pollutions qui se retrouvent parmi les eaux usées et les eaux pluviales, et qui nécessitent des traitements appropriés pour ne pas contaminer durablement les sols.

Au plan économique, il s'agit de mutualiser les compétences, afin que les communes qui ont investi dans leurs réseaux partagent solidairement ce savoir-faire à l'échelle intercommunale. Il s'agit également de relancer l'investissement et, à ce titre, les assises de l'eau qui devraient se tenir prochainement permettront de dégager des pistes pour soutenir l'effort des collectivités en la matière.

Au plan écologique, nous devons rationaliser la consommation de l'eau et préserver les ressources disponibles. Cela implique d'améliorer le rendement des réseaux en luttant contre les fuites qui représentent, chaque année, une perte de 20 % de l'eau potable collectée.

Au plan de la prévention des risques, la collecte des eaux est directement liée aux politiques d'aménagement du territoire. Il est notamment nécessaire de maîtriser les conséquences de l'imperméabilisation croissante des sols et de gérer les eaux pluviales en fonction des risques d'inondation, de ruissellement ou de remontée des nappes.

Enfin, il est de notre devoir, en tant que représentants de la Nation, de nous assurer que **tous les usagers puissent bénéficier de services de qualité** et d'une **harmonisation des coûts**.

Si le principe du transfert des compétences « eau » et « assainissement » à l'échelon intercommunal apparaît le plus approprié pour poursuivre ces objectifs, le calendrier prévu par la loi NOTRE ne permet pas à toutes les communes de s'y préparer sereinement, surtout lorsque la géographie de leur territoire ou l'emplacement de leurs réseaux ne facilitent pas les rapprochements avec d'autres communes.

À la suite de l'examen, en 2017, d'une proposition de loi sénatoriale ⁽¹⁾ qui ne permettait pas d'apporter des réponses aux difficultés rencontrées par certains élus locaux tout en garantissant un meilleur service aux usagers, un **groupe de travail réunissant huit députés et huit sénateurs, membres de la majorité comme de l'opposition, autour de la ministre placée auprès du ministre de l'Intérieur, Mme Jacqueline Gourault, a entrepris de trouver des solutions de compromis**.

(1) Proposition de loi n° 291 de MM. Bruno Retailleau, François Zocchetto, Philippe Bas, Mathieu Darnaud et plusieurs de leurs collègues pour le maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes, déposée au Sénat le 11 janvier 2017.

La principale d'entre elles a ainsi été annoncée par le Premier ministre lors du 100^{ème} congrès des maires le 21 novembre dernier et consiste en la possibilité, pour les communes membres de communautés de communes, à l'initiative d'une minorité de blocage, de s'opposer au transfert des compétences « eau » et « assainissement » jusqu'au 1^{er} janvier 2026.

L'objet de la présente proposition de loi, déposée conjointement par MM. Richard Ferrand et Marc Fesneau, présidents des groupes La République En Marche et Mouvement Démocrate et apparentés, est de concrétiser ce compromis trouvé entre les différents groupes politiques et que la majorité s'était engagée à défendre.

*

* *

I. LA NÉCESSITÉ D'ENCOURAGER LES SOLIDARITÉS TERRITORIALES POUR UNE MEILLEURE GESTION DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT

Si la France dispose d'un réseau de distribution d'eau potable et d'assainissement de qualité, **les disparités sont fortes entre les territoires** en termes de rendement, de conformité sanitaire et de prix selon la disponibilité de la ressource en eau, les pollutions rencontrées et l'état des réseaux.

Les principales données sur l'exercice des compétences « eau » et « assainissement » ⁽¹⁾

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. Son rapport annuel permet de mieux apprécier les conditions dans lesquelles ces compétences sont exercées et les difficultés éventuellement rencontrées.

► **Organisation des collectivités et de leurs services :**

Selon les derniers chiffres disponibles (2014), **22 787 collectivités** sont chargées de **33 854 services publics d'eau potable, d'assainissement collectif et d'assainissement non collectif**. Cet émiettement constitue une exception au niveau européen (la plupart des autres pays européens ne comprenant qu'une centaine d'autorités organisatrices en moyenne).

► **Consommation moyenne en eau potable :**

- 144,6 litres/habitant/jour, soit 52,79 m³/habitant/an (consommation domestique) ;
- 157,7 m³/abonné/an (consommation totale : domestique et non domestique).

► **Prix du service de l'eau potable et de l'assainissement collectif :**

- prix de l'eau potable et de l'assainissement collectif au m³ pour 120 m³ : 3,98 €/m³ dont 2,05 €/m³ (part de l'eau potable) et 1,93 €/m³ (part de l'assainissement collectif).
- facture moyenne mensuelle pour l'abonné : 39,80 €/mois, dont 20,50 € pour l'eau potable et 19,30 € pour l'assainissement collectif.

► **Principaux indicateurs de performance :**

- rendement du réseau de distribution d'eau potable : 79,3 % ;
- indice de connaissance et de gestion patrimoniale des réseaux (sur 120 points) : 90 points pour l'eau potable et 50 points pour l'assainissement collectif ;
- taux moyen de renouvellement des réseaux (moyenne annuelle du linéaire de réseau sur 5 ans) : 0,58 % pour l'eau potable et 0,43 % pour l'assainissement collectif ;
- actuellement, 60 % des réseaux ont moins de 40 ans ;

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

– qualité de l’eau potable : 99,4 % pour la conformité microbiologique de l’eau au robinet et 98,7 % pour sa conformité physico-chimique ;
 – taux de conformité des dispositifs d’assainissement non collectif : 60,3 %.

1. L’émiettement de la gestion des compétences « eau » et « assainissement »

Dans son rapport public de 2015 ⁽¹⁾, la Cour des comptes souligne que l’une des caractéristiques de la gestion des compétences « eau » et « assainissement » sur le territoire national est d’être répartie entre un nombre très important de collectivités territoriales.

Sur les 22 787 collectivités territoriales assurant la gestion de 33 854 services d’eau potable, d’assainissement collectif et d’assainissement non collectif ⁽²⁾, **seules 5 % exercent ainsi ces trois compétences, 30 % deux d’entre elles et 65 % une seule.** Ce constat s’explique par la prédominance de leur gestion, même partielle, par les communes, comme l’illustre le tableau suivant.

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

	Eau potable	Assainissement collectif	Assainissement non collectif
Collectivités compétentes	12 475	15 534	3 702
– dont communes	9 234 (74 %)	13 813 (89 %)	1 972 (53 %)
– dont intercommunalités	3 241 (26 %)	1 721 (11 %)	1 730 (47%)

Source : Rapport de l’Observatoire des services publics d’eau et d’assainissement (mai 2017, données 2014).

Selon l’Observatoire des services publics d’eau et d’assainissement, le transfert plus fréquent des services d’assainissement non collectifs aux intercommunalités *« 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. »*

Par ailleurs, chaque autorité organisatrice, qu’elle soit communale ou intercommunale, est libre d’exercer directement les compétences « eau » et « assainissement » en régie ou d’en déléguer l’exercice dans le cadre d’une délégation de service public, pour tout ou partie de son territoire.

(1) Rapport public annuel de la Cour des comptes, février 2015.

(2) Rapport de l’Observatoire des services publics d’eau et d’assainissement, précité.

Cette diversité d'organisation et de gestion 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.

2. La nécessité d'une meilleure maîtrise des services d'eau et d'assainissement

Selon la Cour des comptes, cet émiettement emporte comme conséquence une « *insuffisante cohérence en matière d'approvisionnement et de distribution en eau, [des] risques sanitaires mal contrôlés et [l'] impossibilité de rationaliser la politique d'investissement.* » ⁽¹⁾

En effet, les données relatives à la qualité des services d'assainissement et d'eau potable illustrent clairement que plus ceux-ci couvrent une population importante, plus la connaissance de leur réseau est précise et leur gestion efficace.

À titre d'exemple, le rendement moyen des réseaux de distribution d'eau est évalué pour l'année 2014 à près de 80 % ⁽²⁾, soit un volume de pertes par fuite sur le réseau de l'ordre de 20 %, représentant près d'un milliard de m³ d'eau par an. Autrement dit, pour cinq litres d'eau mis en distribution, un litre d'eau est perdu.

Parmi les causes de ces fuites, l'Observatoire cite principalement :

- l'âge des canalisations et le vieillissement des joints d'étanchéité ;
- le type de canalisation (souvent corrélé avec une période historique de pose) et la qualité des branchements ;
- la corrosion des canalisations causée naturellement par l'eau distribuée et l'humidité du terrain dans lequel est implantée la canalisation, ainsi que la pression élevée de l'eau ;
- les évolutions et mouvements des sols.

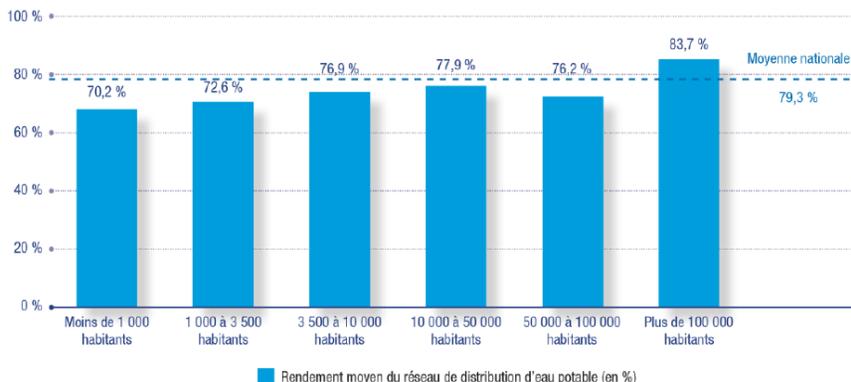
Or, le rendement des services d'eau potable augmente avec la taille du service responsable, comme l'illustre le tableau présenté ci-après ⁽³⁾.

(1) *Rapport public précité.*

(2) *Pour mémoire, tout service ayant un rendement supérieur à 85 % est considéré comme conforme aux exigences réglementaires.*

(3) *L'Observatoire souligne à ce titre que « les très grands services (plus de 100 000 habitants - majoritairement urbains) présentent les meilleurs rendements de réseaux, avec un écart d'environ 7 à 14 points par rapport aux services de taille plus modeste (moins de 10 000 habitants). »*

RENDEMENT MOYEN DES SERVICES D'EAU POTABLE

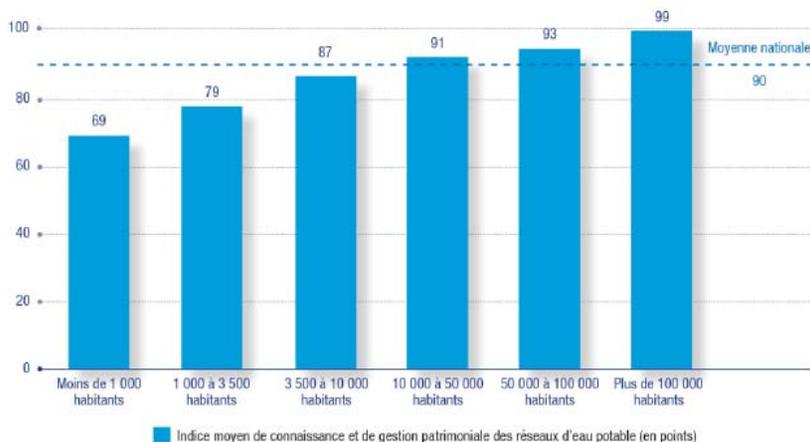


Source : SISPEA (Onema) – DDT(M) – 2014

Source : Observatoire national des services publics d'eau et d'assainissement, 2017.

Ce constat s'explique par une meilleure connaissance patrimoniale des services de moyenne et grande taille, qui, à l'occasion de précédentes mutualisations, ont dû procéder à des études techniques. Or, cette connaissance est fondamentale pour définir une stratégie efficace d'entretien et de renouvellement du réseau.

CONNAISSANCE DES RÉSEAUX D'EAU POTABLE



Source : SISPEA (Onema) – DDT(M) – 2014

Source : Observatoire national des services publics d'eau et d'assainissement, 2017.

Les résultats en termes de qualité de l'eau potable sont corrélés à ces premiers indicateurs de performance : l'écart entre les services dédiés à moins de 1 000 habitants et ceux de plus de 100 000 habitants en termes de respect des normes sanitaires est ainsi de près de 4 % (soit des taux de respectivement 96 % et 99,8 %).

Enfin, selon l'Observatoire, d'importantes variations sont également observées en fonction des régions : de manière générale, les services situés au Nord et à l'Ouest ainsi qu'en Ile-de-France et à l'extrême Sud-Est sont caractérisés par une gestion plus efficace par rapport à ceux situés à l'Est et au Sud de la France, même si de nombreuses exceptions doivent conduire à relativiser ce constat.

Ces différences s'expliquent en grande partie par la disponibilité des ressources et la nature des pollutions rencontrées, mais également par des choix de gestion et par les moyens financiers disponibles pour assurer la bonne qualité des réseaux.

3. Un mouvement progressif de transfert des compétences vers les intercommunalités

Certaines collectivités ont ainsi fait le choix de mutualiser, au niveau intercommunal, leurs moyens financiers et leur expertise afin d'améliorer le service rendu aux usagers et de réaliser les investissements nécessaires.

Entre 2010 et 2016, une décline progressive du nombre de collectivités et de services compétents est ainsi observée (- 10 %).

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE COLLECTIVITÉS ET DE SERVICES EXERÇANT LES COMPÉTENCES « EAU » ET « ASSAINISSEMENT » ENTRE 2010 ET 2016

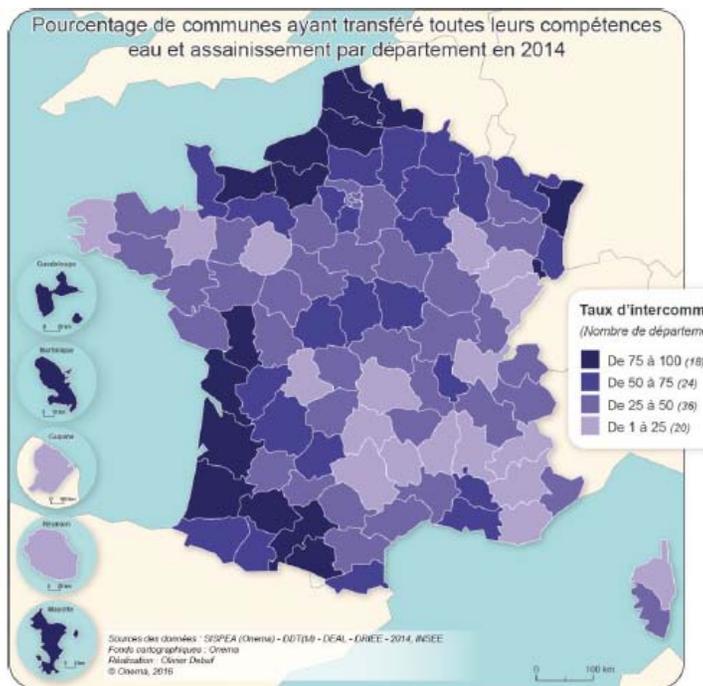
	Eau potable 2010	Eau potable 2016	Assainissement collectif 2010	Assainissement collectif 2016
Nombre de collectivités	13 415	11 889	16 348	14 816
Nombre de services	14 008	12 842	17 256	16 168

Source : Direction de l'eau et de la biodiversité, ministère de la transition écologique et solidaire, novembre 2017.

Cette évolution tient notamment à l'accroissement du nombre de communes ayant transféré ces deux compétences au niveau intercommunal (49,2 % en 2010 à 51,6 % en 2014).

Dans ce contexte, l'adoption dans la loi NOTRe de dispositions visant à rendre obligatoire le transfert de ces compétences des communes aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération au 1^{er} janvier 2020 doit conduire à une accélération du mouvement en faveur d'une gestion intercommunale et à la rationalisation de la carte des services compétents, afin d'abaisser leur nombre de plus de 30 000 à près de 2 000.

POURCENTAGE DE COMMUNES AYANT TRANSFÉRÉ TOUTES LEURS COMPÉTENCES À L'ÉCHELON INTERCOMMUNAL



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

II. L'ASSOUPLISSEMENT DES DISPOSITIONS DE LA LOI NOTRE POUR UNE MEILLEURE PRÉPARATION AU TRANSFERT DES COMPÉTENCES

1. Le transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération prévu par la loi NOTRE

a. Les conditions de mise en œuvre de ce transfert

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, prévoient le transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération à compter du 1^{er} janvier 2020. Pour accompagner cette réforme, la direction générale des collectivités locales (DGCL) a publié deux circulaires, les 13 juillet 2016 et 18 septembre 2017, afin d'en préciser les différents aspects.

Actuellement, ces compétences sont exercées, selon les territoires, par :

– les communautés urbaines et les métropoles ⁽¹⁾, ces dernières constituant des territoires urbanisés et intégrés ;

– les communautés de communes et les communautés d’agglomération si leurs communes membres le décident ;

– les communes qui peuvent continuer d’exercer ces compétences en propre, le cas échéant, au sein d’un syndicat de communes.

De manière à permettre aux communes exerçant actuellement tout ou partie de ces compétences de préparer leur transfert à l’échelon communautaire, l’article 68 de la loi NOTRe prévoit un délai transitoire. À compter du 1^{er} janvier 2018, les EPCI qui existaient à la date de la publication de la loi peuvent exercer ces deux compétences de manière optionnelle, avant qu’elles ne deviennent obligatoires au 1^{er} janvier 2020 ⁽²⁾.

Pour mémoire, si ces compétences étaient déjà optionnelles pour les communautés d’agglomération, seule la compétence « assainissement » l’était pour les communautés de communes. De manière à assurer la cohérence de la gestion du « petit cycle de l’eau », cette loi a prévu de rendre la compétence « eau », jusqu’alors facultative, également optionnelle.

Le tableau ci-dessous récapitule les différentes étapes de la période transitoire ainsi prévue.

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

(1) Conformément à l’article 4 de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux « communautés urbaines » et à l’article 43 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles.

(2) 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, puis obligatoires dans les mêmes délais.

b. L'évolution du périmètre de l'exercice des compétences « eau » et « assainissement »

La compétence « eau » est définie à l'article L. 2224-7 du code général des collectivités territoriales 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.* »

La compétence « assainissement » est, quant à elle, prévue par l'article L. 2224-7. Celui-ci dispose que « *tout service assurant tout ou partie des missions définies à l'article L. 2224-8 est un service public d'assainissement* », soit :

- le raccordement au réseau public de collecte ;
- la collecte, le transport et l'épuration des eaux usées, ainsi que l'élimination des boues produites ;
- à la demande des propriétaires, les travaux de mise en conformité des raccordements existants et les travaux de suppression ou d'obturation des fosses et autres installations de même nature à l'occasion du raccordement ;
- le contrôle des installations d'assainissement non collectif (comprenant l'examen préalable de la conception, la vérification du fonctionnement et de l'entretien en vue notamment d'éliminer les dangers pour la santé des personnes et les risques avérés de pollution de l'environnement, etc.).

Pour mémoire, depuis 2010, les Nations Unies reconnaissent que le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit de l'homme, essentiel à la jouissance de la vie et à l'exercice de ses droits. La France s'est ainsi engagée, au cours des dernières années, à œuvrer en faveur de l'égal accès des citoyens aux services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, notamment en outre-mer ou dans les territoires les plus confrontés à des phénomènes de sécheresse, par le biais d'une gestion plus durable des ressources disponibles et la mise en œuvre progressive d'une tarification sociale de l'eau.

Les conditions d'exercice de la compétence « assainissement » ont, par ailleurs, été précisées au cours des dernières années de façon à mieux harmoniser sa gestion et à clarifier les responsabilités des gestionnaires locaux.

Précédemment à la loi NOTRe, cette compétence pouvait **être exercée en tout ou partie par les communautés de communes**. Les communes ont ainsi souvent conservé les services d'assainissement collectif et transféré les services d'assainissement non collectif au niveau intercommunal.

Pour les communautés d'agglomération, la compétence devait être exercée en totalité. Elle pouvait s'accompagner, le cas échéant, sous certaines conditions, de la gestion des eaux pluviales ⁽¹⁾.

Suite aux dispositions adoptées dans la loi NOTRe, depuis le 1^{er} janvier 2018, les communautés de communes ne peuvent plus gérer partiellement l'assainissement qu'à titre facultatif. Par conséquent, celles qui continuent à ne gérer que l'assainissement collectif ou l'assainissement non collectif ne peuvent plus comptabiliser cette compétence parmi leurs compétences optionnelles depuis cette échéance.

Enfin, à partir de 2020, le transfert obligatoire de la compétence aux communautés de communes entraînera l'obligation de l'exercer en totalité. L'objectif est de mettre un terme à la sécabilité de cette compétence qui correspond à un seul et même service public, quel que soit le réseau mis en œuvre, soit la collecte et le traitement des eaux usées. Il convient donc de l'appréhender dans sa totalité.

Une autre évolution importante de l'exercice de cette compétence par les collectivités a résulté de l'inclusion dans son périmètre de la gestion des eaux pluviales par la jurisprudence du Conseil d'État.

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, la définition légale du service public administratif de la gestion des eaux pluviales et de ruissellement, intervenue postérieurement à cette décision, ne prévoit pas cette inclusion au sein de la compétence de l'assainissement ⁽³⁾.

Le pouvoir réglementaire a dû ainsi expliciter le droit applicable à la suite de la décision du Conseil d'État, de manière à sécuriser les responsables locaux. À ce titre, la récente circulaire du 18 septembre 2017 ⁽⁴⁾ apporte des précisions utiles pour apprécier la portée de cette extension.

(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 code général des collectivités territoriales, 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. »

(4) Cette circulaire fait suite à une précédente circulaire du 13 juillet 2016 portant sur le même sujet.

La circulaire rappelle ainsi que « *la gestion des eaux pluviales urbaines doit être exercée par l'ensemble des collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière d'assainissement, y compris s'ils sont situés en zone rurale.* »

Il est toutefois précisé que **cette gestion 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⁾.

Enfin, les modalités de financement des différentes compétences ne sont pas modifiées :

– 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.

Il découle de ces règles de financement distinctes que « *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 versée au budget annexe du service public d'assainissement.* »

c. Le maintien de modes de gestion diversifiés

Le transfert aux EPCI ne remet pas non plus 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 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

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

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.

Enfin, le transfert des compétences aux intercommunalités ne signifie pas que les communes ne pourront plus exercer de missions en la matière. Celles qui y ont intérêt, du fait de la spécificité de leur réseau, des caractéristiques géographiques de leur territoire ou d'une organisation existante considérée comme efficace, pourront **conventionner avec leur intercommunalité pour conserver tout ou partie de l'exercice des compétences « eau » et « assainissement »**.

2. Les dispositions proposées

a. Les difficultés rencontrées par certaines collectivités pour réaliser ce transfert obligatoire au 1^{er} janvier 2020

Lors de l'examen, en 2017, de la proposition de loi sénatoriale précitée relative au transfert des compétences « eau » et « assainissement », les débats, au Sénat comme à l'Assemblée nationale, ont fait ressortir les difficultés spécifiques rencontrées dans certains territoires, notamment de montagne ou situés en zone rurale, ou dont le périmètre de l'intercommunalité ne permettait pas d'envisager une gestion efficace à la suite du transfert de ces compétences à l'horizon 2020.

Le groupe de travail alors constitué auprès de Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre de l'Intérieur, a par conséquent cherché à dégager des propositions consensuelles en vue de répondre aux difficultés exprimées par les élus locaux concernés.

Ces dernières ont conduit au dépôt de la présente proposition de loi.

b. Les souplesses introduites par la présente proposition de loi

L'article 1^{er} a pour objet de permettre aux communes membres d'une communauté de communes, n'exerçant pas les compétences « eau » et « assainissement » à la date de publication de la présente proposition de loi, de **s'opposer à leur transfert** à la condition que ces communes représentent au moins 25 % des communes membres et 20 % de la population.

Dans ce cas, le transfert obligatoire n'interviendrait plus au 1^{er} janvier 2020, comme le prévoit la loi NOTRe, **mais au 1^{er} janvier 2026**.

Il s'agit donc d'une mesure de report du transfert obligatoire de la compétence en présence d'une minorité de blocage qui doit permettre aux collectivités concernées de bénéficier de davantage de temps pour organiser le transfert.

L'article 2 prévoit une coordination à l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales précisant que le transfert obligatoire prévu par la loi

NOTRe au 1^{er} janvier 2020 s'exerce sans préjudice de la faculté pour les communes de faire valoir une minorité de blocage.

L'article 3 propose de supprimer les dispositions relatives au mécanisme de remplacement-substitution des communes au sein des syndicats de communes ou des syndicats mixtes spécifiques à l'exercice des compétences « eau » et « assainissement » qui avaient pour conséquence la dissolution des syndicats ne regroupant que deux EPCI. **Cette mesure doit permettre de maintenir les structures de coopération territoriales existantes.**

DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du mercredi 24 janvier 2018, la Commission examine la proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes (n° 536).

Mme Émilie Chalas, rapporteure. Cette proposition de loi est inscrite à notre ordre du jour à l'issue d'un travail de plusieurs mois qu'un certain nombre d'entre vous ont suivi de près. Il a été effectué après qu'une motion de renvoi en commission a été adoptée, le jeudi 12 octobre 2017, lors de l'examen, à l'initiative du groupe Les Républicains, de 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.

L'adoption de cette motion visait à ce que nous puissions travailler à nouveau sur le fond du texte et parvenir à un compromis qui ne remette pas en cause le principe du transfert de ces compétences à l'échelon intercommunal prévu par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe ».

Constitué sous l'égide de Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur, un groupe de travail ministériel comprenant huit députés et huit sénateurs, tous groupes confondus, ...

M. André Chassaigne. Pas tous !

Mme la rapporteure. ... s'est réuni trois fois avec les services du ministère pour élaborer une proposition commune.

Nous sommes parvenus à un accord de principe sur l'institution d'une minorité de blocage, telle qu'elle existe dans la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « ALUR », selon laquelle, lors de l'adoption du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI), 25 % des membres du conseil communautaire, représentant au moins 20 % de la population, peuvent se prononcer pour retarder le transfert de cette compétence.

Après l'accord de principe obtenu par le groupe de travail, le groupe La République en Marche a déposé une proposition de loi en ajoutant certaines dispositions évoquées au sein de ce dernier, qui lui semblait indispensables. Une date butoir est ainsi prévue au 1^{er} janvier 2026 afin que, quoi qu'il arrive, au terme d'une période transitoire assouplie, la logique de la loi NOTRe soit respectée. Cette solution laisse aux plus petites communes et aux communautés de communes le temps d'organiser et de préparer le transfert de compétence sur le plan financier, technique et politique.

Voilà, mes chers collègues, le sens de cette proposition de loi.

Mme Hélène Zannier. La proposition de loi que nous examinons peut paraître très technique, mais elle revêt une grande importance pour nos territoires, notamment ruraux et montagnards. Il s'agit de la première proposition de loi déposée par le groupe parlementaire La République en Marche, en partenariat avec le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés (MODEM).

Cette proposition vient conclure un débat entamé il y a un certain temps – ce sujet préoccupe l'Assemblée nationale depuis bientôt six mois. Nous voudrions insister sur le fait que la méthode de travail mise en œuvre est, en quelque sorte, exemplaire de celle que tente de promouvoir La République en Marche.

La problématique des conditions du transfert des compétences « eau » et « assainissement » des communes aux communautés de communes avait été soulevée à l'Assemblée lors de l'examen d'une proposition de loi du groupe Les Républicains.

Si la solution alors proposée n'avait pas convaincu la majorité, un groupe de travail ministériel alliant députés et sénateurs de la majorité et de l'opposition a été mis sur pied afin d'aboutir à une solution de compromis.

J'entends défendre cette solution de consensus, élaborée par le groupe de travail. Ce compromis apparaît en effet comme une solution équilibrée permettant de prendre en compte les réserves d'un certain nombre de communes tout en maintenant le transfert obligatoire à l'horizon 2026.

Du point de vue de la méthode, cette proposition de loi est donc le fruit d'un dialogue et de consultations préalables visant à élaborer une solution de compromis dont nous espérons qu'elle trouvera un écho favorable chez toutes les parties en présence afin de résoudre une problématique délicate grâce au consensus le plus large possible.

Ce texte paraît constituer une bonne réponse aux craintes que fait naître dans certaines communes, en particulier les communes rurales et celles de montagne, la perspective du transfert des compétences « eau » et « assainissement » à la communauté de communes.

En ménageant un droit de blocage au profit de la minorité de communes s'opposant au transfert de compétences, en améliorant les conditions du dialogue entre communes et communautés de communes, et en maintenant une date butoir pour le transfert obligatoire en 2026, la proposition de loi fixe un cadre clair. Bien évidemment, la souplesse de gestion sera maintenue après les transferts de compétence.

Le groupe REM défendra cette solution de compromis. Il s'opposera donc à tous les amendements affectant l'équilibre du texte, qu'il s'agisse de revenir sur

le principe de la loi NOTRe, ou au contraire de rendre plus difficile l'exercice de la minorité de blocage.

M. Jean-Pierre Vigier. Madame la rapporteure, je me demande si, avec cette proposition de loi, on ne nous prend pas pour des imbéciles.

En octobre dernier, le groupe Les Républicains a demandé dans une proposition de loi que les transferts des compétences « eau » et « assainissement » demeurent optionnels. À l'issue des débats de l'Assemblée, nous nous sommes mis d'accord pour qu'un groupe de travail, composé de huit députés et de huit sénateurs, avance sur le sujet. Il a travaillé correctement et une solution a été trouvée. Cependant, alors que cette solution comportait le mot majeur « intercommunalités », ce dernier a disparu, comme par hasard, de la proposition de loi qui ne parle plus que de communautés de communes.

Je veux bien entendre que nous travaillons ensemble, que nous discutons ensemble, et que nous trouvons des solutions ensemble, mais alors que huit députés et huit sénateurs ont signé les conclusions d'un groupe de travail, ayant obtenu, à ma connaissance, l'accord du Premier ministre, une partie de ce travail est supprimée ou oubliée lorsque votre groupe présente une proposition de loi !

Je veux bien discuter d'une proposition de loi, mais il faut au moins qu'elle reprenne la globalité de l'accord conclu par le groupe de travail. Ce n'est pas le cas de ce texte. J'espère de tout cœur que les amendements vous permettront de réintégrer les communautés d'agglomération dans la proposition de loi, parce que c'est ce qui avait été décidé de manière claire, nette et précise par le groupe de travail.

M. Fabrice Brun. Cette proposition de loi fait écho à celle que j'ai moi-même déposée, et défendue devant votre commission en qualité de rapporteur en octobre dernier.

Pour mémoire, en séance publique, vous aviez demandé le renvoi en commission de ce texte, en estimant qu'il fallait aboutir à la présentation, par le Gouvernement, d'un texte plus global et plus large sur les compétences « eau » : on allait voir ce qu'on allait voir !

La réalité, c'est que la majorité a refusé le débat, et qu'elle l'a ensuite confisqué !

M. Jean-Pierre Vigier. C'est vrai !

M. Fabrice Brun. La réalité, c'est que nous avons perdu beaucoup de temps, et que les acteurs sur le terrain sont les otages de votre volonté de récupération politique.

Ce n'est pas digne des enjeux, ni de la volonté ministérielle de mettre en place un groupe de travail transpartisan, associant huit députés et huit sénateurs de différentes sensibilités. Nous avons une autre conception du travail parlementaire.

Nous vous proposons de revenir à la genèse du texte qui nous est soumis.

À l'occasion de l'examen du projet de loi NOTRe, sous la précédente législature, deux amendements gouvernementaux de dernière minute, examinés en séance de nuit, sans réelle étude d'impact ou justification, ont prévu le transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux intercommunalités à compter du 1^{er} janvier 2020.

En janvier 2017, la majorité sénatoriale, saisie par de nombreuses associations d'élus locaux, a déposé une proposition de loi visant à revenir sur ce caractère obligatoire. Ce texte, rapporté par mon collègue, sénateur de l'Ardèche, Mathieu Darnaud, a été adopté au Sénat à la quasi-unanimité, le 23 février 2017, puis transmis à l'Assemblée Nationale.

Le 8 août 2017, au début de la XV^e législature, j'ai moi-même déposé une proposition de loi identique avec plus de vingt députés qui témoignaient à leur tour de l'inadéquation de la loi NOTRe sur le sujet. Dans sa grande clairvoyance, M. Christian Jacob, président du groupe Les Républicains, a inscrit ces textes dans la niche parlementaire du groupe, lors de la dernière rentrée parlementaire. Ce choix ne relevait pas d'un esprit partisan, mais du cheminement parlementaire logique d'une démarche de bon sens.

En octobre dernier, nous vous avons donc tendu la main pour qu'ensemble, nous, représentants de la nation, soyons capables d'entendre les questions, les doutes, et les difficultés réelles qui nous parviennent des territoires.

Vous me permettez de souligner que lors des débats, tant en commission, que dans l'hémicycle, le texte que nous vous avons proposé avait reçu l'assentiment, non seulement du groupe Les Républicains, mais aussi des groupes Nouvelle Gauche, La France Insoumise et Gauche démocrate et républicaine (GDR).

Nous avons donc proposé de revenir sur le caractère obligatoire du transfert des compétences « eau » et « assainissement », qui, selon nous, se heurte à une réalité incontournable, celle du terrain.

En matière de gestion de l'eau et d'assainissement, le choix de la meilleure gouvernance dépend non pas de la carte administrative, mais d'une carte physique bien réelle. C'est le terrain, et le terrain lui seul, qui impose la gouvernance la plus pertinente.

Nous ne défendons qu'une chose avec cette proposition de loi : ni plus ni moins que la liberté de transférer ou non ladite compétence.

Adopter notre proposition de loi aurait constitué un signal de confiance envers les élus locaux, notamment ceux des zones de montagne, des zones rurales, périphériques et périurbaines, auxquels cette réforme pose le plus de difficultés.

Vous avez préféré rayer d'un trait de plume nos travaux, pour les réutiliser sous d'autres couleurs. Vous n'en sortirez pas grandis, car personne n'est dupe. Vous faites en réalité de la récupération politique, après avoir opportunément éteint le feu, juste avant le congrès des maires, en novembre dernier.

Votre dispositif ne respecte même pas les dispositions en vigueur pour les PLUI, à savoir le droit d'opposition au transfert des compétences « eau » et « assainissement » à l'initiative d'une minorité de blocage des communes, avec clause de revoyure.

C'est pourquoi notre groupe a déposé des amendements afin d'améliorer votre texte et de respecter l'esprit collectif qui a présidé aux travaux du groupe de travail. Si, comme vous l'avez prétendu en octobre dernier, vous souhaitez avoir une perspective large et ne pas vous inscrire dans une logique partisane, vous adopterez nos amendements de bon sens. Si tel n'était pas le cas, vous démontreriez que votre texte est bel et bien une tentative de récupération politique d'un véritable enjeu de terrain.

M. André Chassaing. Contrairement à ce qui a été dit, le groupe de travail mis en place par Mme Gourault pour discuter de ce texte a exclu plusieurs sensibilités politiques. Le groupe GDR que je préside n'y était pas représenté, pas davantage que le groupe Communiste, républicain, citoyen et écologiste du Sénat. Je l'ai fait observer à la ministre. En tout cas, ne disons pas que cette proposition loi est le fruit d'une réflexion transpartisane ou d'un consensus : c'est absolument faux ! Exclure certaines sensibilités relève d'une méthode détestable.

Malgré tout, cette proposition de loi constitue une forme d'avancée, on pourrait même parler de victoire, dans la mesure où elle n'arrive en discussion aujourd'hui qu'après la véritable levée de boucliers et la très forte mobilisation des élus sur le terrain. Que ce soit l'Association des maires de France (AMF) ou l'Association des maires ruraux de France (AMRF), le front est très large pour demander que l'on revienne sur le transfert de compétence.

Initialement, nous nous étions opposés à ce dispositif introduit dans la loi NOTRe, et j'ai eu l'occasion de réitérer cette position lorsque nous avons débattu de la loi montagne. L'inscription de ce texte à l'ordre du jour constitue donc déjà le résultat d'une action collective.

Pendant ce texte ne nous satisfait pas. D'abord, il y a une forme d'hypocrisie dans le fait de ne pas revenir sur le transfert mécanique de compétences en se contentant d'annoncer une période transitoire. On considère, en quelque sorte, que les élus locaux ne sont pas suffisamment compétents, intelligents ou conscients des enjeux pour comprendre l'intérêt du transfert qui deviendra obligatoire en 2026, lorsqu'ils auront compris – vous avez utilisé le mot

– que, politiquement, les choses auront avancé dans les têtes, et que l'on sera sorti d'une forme de crispation mentale. Cette méthode n'est pas bonne. Ensuite, nous devons discuter sur le fond. Nous voulons comprendre pourquoi vous refusez d'accorder la possibilité de maintenir ces compétences au niveau communal ou intercommunal, et pourquoi vous voulez faire disparaître les syndicats intercommunaux ou les régies directes au niveau des communes le 1^{er} janvier 2026. Tout cela n'est qu'un artifice politicien qui ne correspond pas à ce que l'on appelle un « nouveau monde ».

Plusieurs députés du groupe Les Républicains. Bravo !

M. Arnaud Viala. Sur la forme, madame la rapporteure, vous nous présentez aujourd'hui une solution à un problème identifié de longue date, alors que nous avons tous le souvenir cuisant, je le dis de manière très simple, de votre arrogance à la tribune de l'hémicycle lorsque nous examinions la proposition de loi dont Fabrice Brun était le rapporteur. Vous l'avez balayée d'un revers de main en affirmant qu'il n'était pas question de revenir sur ce transfert obligatoire.

Je salue le travail effectué au Sénat, et celui de l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM) dont la présidente siège parmi nous – les problèmes sont encore plus aigus dans les massifs montagneux. La solution à laquelle nous risquons de parvenir n'est qu'une demi-solution. Il n'est pas question que vous puissiez en tirer la moindre gloire parce qu'elle n'est pas celle que nous attendons : sur le terrain, nous avons besoin de plus de lisibilité.

J'en viens maintenant au fond. Nous avons deux raisons principales de demander que le transfert de compétences ne soit pas obligatoire. À l'heure actuelle, les territoires se sont organisés, contrairement à ce que vous semblez penser, pour gérer à la fois la ressource en eau et l'assainissement de la manière la plus logique possible. Les périmètres des intercommunalités ne correspondent absolument pas au périmètre des bassins versants et des bassins de gestion. Imposer une telle compétence aux intercommunalités est donc tout simplement une ineptie.

Sur le terrain, le sujet est si important et d'une telle portée que les communautés de communes, désormais appelées à constituer des territoires de projet, ne peuvent pas assumer complètement cette charge sans autres arbitrages.

Nous avons besoin de lisibilité. Vous proposez une mesure limitée dans le temps, ce qui montre la malhonnêteté de votre pensée en présentant ce texte. Cette limitation interdit toute lisibilité, et l'épée de Damoclès sera toujours présente puisqu'en 2026, il faudra transférer la compétence.

Vos hésitations, vos atermoiements et le fait qu'il a fallu vous forcer la main, tout cela est à l'origine de beaucoup de désordres dans les territoires et de beaucoup de frais. Les élus des communautés de communes qui se préparaient à ce que le couperet tombe ont commandé des études à des bureaux spécialisés pour imaginer tous les scénarii du transfert obligatoire. Désormais, la minorité de

blocage jouera dans la plupart des cas, et ces études partiront à la poubelle. L'argent dépensé aura été gâché. Les collectivités ont reçu des aides, me direz-vous. Il reste que ces aides proviennent bien de la poche du contribuable, et qu'elles auraient été mieux utilisées autrement, si le Gouvernement et la majorité avaient été un peu plus clairvoyants, réactifs, et attentifs aux remontées du terrain.

M. Rémy Rebeyrotte. Je trouve que notre collègue Viala ne manque pas d'air – cela dit très aimablement.

Une majorité a bien voté la loi NOTRe.

Plusieurs députés du groupe Les Républicains. Pas nous !

M. Rémy Rebeyrotte. On peut toujours nous parler de dispositions votées le soir, il n'en demeure pas moins que la loi a été adoptée, et qu'elle comporte une disposition prévoyant un transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » à partir de 2020.

Nous avons écouté les élus de terrain et nos collègues des différents groupes pour trouver un nouvel équilibre et proposer une solution de compromis. Sur le terrain, on nous demande un peu plus de temps en faisant remarquer que les choses ne sont pas si simples et qu'il faut s'organiser. Nous en tenons compte.

Je ne retiens pas le premier argument de notre collègue Arnaud Viala parce que, grâce à la représentation-substitution, l'intercommunalité peut travailler, par exemple, dans le cadre d'un syndicat. L'intercommunalité permet surtout de faire jouer les solidarités et de concentrer les moyens pour régler les véritables problèmes posés, par exemple, par l'état des réseaux d'eau et d'assainissement. Les besoins sont tels qu'il serait utile de faire jouer les solidarités territoriales, notamment entre les villes et le monde rural. Comme sur d'autres sujets, la commune ne peut pas traiter seule ces questions, et les syndicats organisés ne le sont pas nécessairement dans une logique de solidarité.

Il nous appartenait de trouver un compromis qui se présente ainsi : 2020 n'est plus la date du transfert obligatoire, et il est possible d'obtenir un délai grâce à une minorité de blocage. Pour autant, nous ne perdons pas de vue les objectifs initiaux du législateur qui a voté la loi NOTRe.

Cette logique de compromis nous va très bien. Elle permet de prendre un peu de temps pour organiser les choses. Les études déjà menées ne sont pas perdues ; elles seront utiles demain, et serviront, en même temps, pour répondre aux objectifs d'efficacité et de solidarité territoriale.

M. Xavier Breton. Avec cette proposition de loi sur le transfert des compétences « eau » et « assainissement », nous pourrions nous féliciter que le mécontentement et la levée de boucliers des élus locaux aient été enfin pris en compte par le Gouvernement et la majorité, mais nous ne pouvons malheureusement pas nous satisfaire du texte qui nous est proposé.

Tout d’abord parce que nous avons perdu beaucoup de temps. La proposition de loi rapportée par Fabrice Brun nous aurait permis de régler le problème dès le mois d’octobre 2017. Nous avons donc perdu au moins quatre mois alors que les intercommunalités sont déjà souvent empêtrées dans des procédures de fusion très lourdes à gérer.

Ensuite, le contenu de ce texte n’est pas satisfaisant : il reste inscrit dans la logique de la loi NOTRe – qui n’est pas la nôtre, vous l’avez compris... (*Sourires.*) Il s’agit d’une logique technocratique qui méconnaît les réalités du terrain. Il suffit de lire le titre de la proposition de loi pour le comprendre, puisqu’elle est « relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes ». On constate que le transfert reste obligatoire. Il s’agit bien d’une logique de contrainte qui impose de haut en bas des compétences aux intercommunalités. De plus, le texte se limite aux communautés de communes, excluant les communautés d’agglomération, contrairement aux engagements pris.

Pour toutes ces raisons, nous sommes très réservés et sceptiques sur ce texte.

M. Hervé Saulignac. Si je devais résumer d’une formule un peu lapidaire cette proposition de loi, je serais tenté de vous dire : tout ça pour ça, et que de temps perdu !

Comme toujours, dans ce texte, il y a le fond et il y a la forme. Sur le fond, le groupe Nouvelle Gauche considère que cette proposition de loi constitue une avancée, même si c’est une avancée inaboutie. Sur la forme, je ne peux pas passer sous silence les remarques de certains de nos collègues. L’initiative de ce texte, qui revient au groupe Les Républicains, a d’abord été balayée d’un revers de main. Par la suite s’est constitué un groupe de travail transpartisan qui ne l’était pas tout à fait finalement puisque certains, semble-t-il, sont restés sur le bord du chemin. Enfin, on nous propose, à l’issue de ces travaux, un texte qui ne semble pas fidèle à ce qui a été décidé.

Je crois qu’il faut que nous nous interrogeons aussi sur nos pratiques et sur l’image que nous renvoyons du travail législatif parce que s’il y a à la commission des Lois une volonté d’ouverture, une volonté de travailler différemment – peut-être est-ce là le « nouveau monde » –, nous nous retrouvons finalement dans le très vieux monde. Vous rejetez tout simplement une initiative parlementaire qui, semble-t-il, avait reçu l’assentiment d’un très grand nombre d’élus et que le groupe Nouvelle Gauche était prêt à voter. En définitive, ce qui compte pour vous, c’est de mettre votre cachet et votre tampon sur cette proposition de loi. Avouez que nous perdons beaucoup de temps pour un résultat qui aurait pu être obtenu beaucoup plus rapidement !

Par ailleurs, toujours sur la forme, nous inventons en quelque sorte, avec cette proposition de loi, l’« obligatoire différé », ou peut-être devrais-je parler

d'« optionnel à durée déterminée ». Les élus locaux qui nous attendent sur cette problématique importante de transfert des compétences « eau » et « assainissement » exigent de nous de la clarté, pourtant nous ne sommes pas dans la clarté.

Soit il est nécessaire de maintenir ce transfert dans le champ de l'optionnel, et alors il ne s'agit pas d'un optionnel à durée déterminée, mais d'un optionnel définitif, soit ce transfert doit être obligatoire, et il faut avoir le courage de le dire.

Nos amendements n'ont pas d'autre vocation que d'assurer la clarté du travail législatif et d'améliorer la proposition de loi.

Je reconnais que les dispositions de la loi NOTRe relatives au transfert des compétences « eau » et « assainissement » ont été vécues comme un acte de défiance par des élus locaux qui ont considéré que nous étions peut-être allés un peu vite en besogne.

Vous l'avez compris, le groupe Nouvelle Gauche votera cette proposition de loi, mais il partage les remarques que je viens d'exposer.

M. Thibault Bazin. Permettre l'assouplissement de la loi NOTRe va dans le bon sens, on ne peut pas le nier, mais votre proposition de loi n'est pas suffisante. En effet, dans de nombreux territoires où le service est rendu aujourd'hui avec qualité et à moindre coût, le transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » n'est pas opportun, même en 2026.

Il y a des réalités qui ne changeront pas, même en attendant quelques années : on n'arase pas les montagnes, on ne modifie pas d'une baguette jupitérienne les bassins hydrauliques. Dans certains territoires, pour des raisons techniques de bon sens, il ne sera jamais opportun de transférer ces compétences. Laissons aux communes le soin de définir l'intérêt général pour leurs habitants ! S'agissant de services essentiels de proximité, faisons confiance aux élus locaux ! Le risque, avec cette proposition de loi, est d'offrir demain un service plus coûteux et moins réactif, qui ne sera pas de meilleure qualité. C'est pourquoi, après avoir écouté les élus de terrain qui exercent et connaissent la compétence, je vous proposerai des amendements pragmatiques pour que cette proposition de loi prenne mieux en compte nos territoires. Nous sommes constructifs ; soyez le aussi !

Mme Élodie Jacquier-Laforge. La proposition que nous examinons a été cosignée par l'ensemble des membres du groupe MODEM et apparentés. Elle est le fruit d'un groupe de travail réuni par Mme Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur, qui rassemblait seize parlementaires.

Le groupe MODEM salue la méthode employée. Elle devrait aboutir à une proposition de rédaction qui pourra satisfaire la plupart de nos collègues après nos débats parlementaires. Il est vrai que la disposition de la loi NOTRe qui nous

occupe a été votée nuitamment, mais je suis favorable, avec mon groupe parlementaire, à la suppression des séances de nuit. Pour l'image du travail législatif, je pense que nous pourrions nous priver de ces séances.

Le transfert vise à limiter le morcellement des deux compétences, afin de garantir à tous les administrés un service de qualité et de faire jouer les solidarités territoriales. Les articles 1^{er} et 3 de la proposition de loi offrent des souplesses.

M. Ugo Bernalicis. J'ai l'impression, en effet, qu'on se moque un peu du monde, et qu'il faut apposer le sceau « jupitérien » sur une proposition de loi pour qu'elle puisse être acceptée... C'est pourquoi je fais mienne la formule de l'« option à durée déterminée ».

La seule occasion de nous réjouir nous est donnée par la fixation de la date-butoir à 2026, car entre les deux aura eu lieu le scrutin de 2022 : nous aurons alors accédé au pouvoir et pu modifier cette loi afin de laisser les intercommunalités décider de la meilleure solution pour la gestion et l'assainissement de l'eau.

M. Paul Molac. La loi NOTRe a été adoptée parce que le principe de compétence générale conduisait à ce que toutes les collectivités se saisissent de tout, ce qui était source de la plus grande confusion et aboutissait à des situations contradictoires lorsque les collectivités concernées n'étaient pas de la même orientation politique.

L'objet de la loi NOTRe était donc de rationaliser le dispositif en instituant un chef de file détenteur d'un certain nombre de compétences, ce qui n'empêche pas de passer des conventions et de prévoir des arrangements. Ainsi, dans le Morbihan, la gestion de l'eau est confiée au département et l'assainissement aux communes, qui ont auparavant délégué la gestion des bassins versants à des syndicats constitués pour l'occasion. Nous sommes donc déjà organisés.

Je suis navré d'entendre affirmer que les élus locaux seraient incapables de se mettre d'accord sur un schéma. Dans ma circonscription, par exemple, une commune a confié l'assainissement de l'eau à une régie, ce qui ne lui coûte pas cher ; elle va s'inscrire dans la nouvelle communauté de communes, qui ne lui demandera pas de revenir sur ce choix.

J'ai en mémoire nos échanges en séance publique : ce sont les grosses communes urbaines qui étaient alors montées au créneau, car elles ne voulaient pas que ces compétences soient confiées à l'intercommunalité. Mais c'est bien ce qui a été fait en milieu rural, où la mutualisation est nécessaire. Je suis persuadé qu'à terme il faudra faire le choix de l'intercommunalité ; et je fais confiance aux élus locaux, qui sauront se mettre d'accord dans la plupart des cas.

Mme Marie-Noëlle Battistel. Nous traitons un sujet, qui est d'importance pour les territoires ruraux et de montagne, et constitue l'un des chevaux de bataille de l'Association nationale des élus de montagne (ANEM) depuis la discussion de

l'amendement adopté lors de l'examen de la loi NOTRe, dont chacun connaît l'histoire.

Dans ses propos, notre collègue Paul Molac fait preuve d'une méconnaissance certaine des territoires de montagne. A-t-il conscience que certaines communautés de communes comprennent une cinquantaine de communes, dispersées sur des territoires de 70 kilomètres de long avec plusieurs bassins versants, sans aucune solution de liaison ni d'optimisation du réseau ?

S'il convient, comme il le dit, de faire confiance aux élus, encore faut-il leur laisser le choix, ce que nous demandons depuis le début. Je salue néanmoins la qualité des travaux de la mission créée par Mme Gourault, auxquels j'ai participé et qui a envisagé toutes les solutions possibles. Ainsi, même si bien des dispositions figurant dans la proposition de loi proviennent des conclusions de cette mission, elles ne répondent pas à la situation de certaines de nos communes. C'est pourquoi je défendrai des amendements tendant à combler ces lacunes.

Mme Hélène Zannier. Pourquoi préférer les communautés de communes aux communautés d'agglomération ?

Je rappelle qu'il existe aujourd'hui 219 communautés d'agglomérations, dont 113 détiennent la compétence de la gestion de l'eau, soit 52 % d'entre elles ; par ailleurs 174 de ces communautés sont détentrices de la compétence de l'assainissement de l'eau, soit 79 %. En revanche, seules 17 % des communautés de communes ont la compétence de la gestion de l'eau, et 64 % celle de l'assainissement. C'est pourquoi nous avons souhaité leur laisser un peu plus de temps sans revenir sur les dispositions de la loi NOTRe.

J'ai bien entendu les critiques reposant sur l'idée que le transfert de compétences ne correspondait pas à la réalité du terrain, mais je répète que transfert de compétence n'est pas synonyme de blocage de la gestion. La mise en place, dans le périmètre communautaire, de modes de gestion distincts, comme la régie ou la délégation de service public (DSP), est toujours possible.

C'est pourquoi, comme M. Molac, je considère qu'il faut faire confiance aux collectivités et leur laisser la possibilité de s'entendre.

M. Pierre Morel-à-l'Huissier. Au nom de mon groupe, je soutiens MM. Vigier, Viala et Chassaigne dans leurs propos. Dans les territoires où la situation est complexe, comme en Lozère ou dans l'Aveyron, les petites communautés de communes se sont vu quelque peu forcer la main, notamment par l'obligation de constituer des groupements comprenant au minimum 5 000 habitants. Ne pas leur laisser la possibilité de s'organiser et les contraindre à changer des dispositifs qui donnent satisfaction va donc à l'encontre du bon sens.

Mme la rapporteure. Je constate que le débat est posé ! C'est là tout l'objet d'une discussion générale, et je me réjouis que nous puissions mettre cette matinée à profit pour débattre de ce sujet.

À M. Viala, je réponds que je déplore toujours les attaques personnelles. Si je me suis prononcée, au nom du groupe La République en Marche, pour le renvoi en commission de la proposition de loi de notre collègue Brun, il ne s'agissait évidemment pas d'une affaire personnelle. L'« arrogance » que vous me prêtez procède peut-être de votre désespoir, mais il ne me semble pas, en tout état de cause, que la commission des Lois soit le lieu idoine pour porter des jugements personnels sur ceux qui s'expriment au nom de leur groupe politique.

Par ailleurs, mon groupe a eu le mérite de poser le cadre de ce texte qui ne saurait vous surprendre puisque, à l'occasion du renvoi en commission de la proposition de loi de M. Brun, nous avons clairement annoncé notre intention de maintenir l'obligation de transfert prévue par la loi NOTRe.

L'enjeu était pour nous de répondre à la demande politique formulée par des petites communes rurales et de montagne, ce que nombre d'entre vous ont souligné à juste titre, en leur proposant un outil politique. Dans ces conditions, il me semble que la minorité de blocage constituait la meilleure solution, qui a d'ailleurs reçu l'approbation unanime des membres du groupe de travail. Nous aurons en outre l'occasion d'évoquer la situation des communautés d'agglomération lors de l'examen des amendements.

Par ailleurs, nous ne pouvions pas nous appuyer sur la proposition de loi de nos collègues du groupe Les Républicains, car nombre des articles qui la composaient étaient incongrus et disparates, et elle prévoyait, qui plus est, la suppression pure et simple de l'obligation de transfert. Or c'est bien sur ce point que nous ne sommes pas d'accord.

Je regrette par ailleurs d'avoir été assez seule lors des auditions organisées en vue de l'examen de ce texte, car vous auriez pu entendre, mes chers collègues, que l'AMF, l'AMRF et d'autres instances représentatives de collectivités et d'intercommunalités se sont déclarées satisfaites de cette proposition de loi.

En outre, nous nous situons dans le respect parfait de l'engagement pris par le Président de la République et le Premier ministre en laissant du temps politique aux plus petits territoires pour s'organiser en communautés de communes et envisager le transfert. À cet égard je rappelle que lorsque les études auront livré leurs résultats, chacune d'entre elles pourra prendre la mesure des investissements nécessaires. Et, parce qu'ils sont responsables, les élus locaux pourront alors envisager le transfert afin de bénéficier de la mutualisation des moyens et des économies d'échelle qui en résultent.

Enfin, si les formules audacieuses font partie de la rhétorique et produisent un effet certain, il n'empêche que la loi NOTRe proposait déjà un « optionnel déterminé », puisque l'obligation était prévue pour l'année 2020. Nous n'inventons donc rien : nous prévoyons simplement un délai de quelques années supplémentaires afin de permettre une prise de décision sereine pour le transfert.

La Commission en vient à l'examen des articles.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Droit d'opposition au transfert de la compétence « eau » et « assainissement »

Résumé du dispositif et effets principaux :

Le présent article a pour objet de permettre aux communes membres d'une communauté de communes, n'exerçant pas les compétences « eau » et « assainissement », de s'opposer au transfert obligatoire de ces compétences à l'échelon communautaire à la condition qu'elles représentent au moins 25 % des communes membres et 20 % de la population.

Dans ce cas, le transfert n'interviendrait plus au 1^{er} janvier 2020, comme le prévoit la loi NOTRe ⁽¹⁾, mais au 1^{er} janvier 2026.

Dernières modifications législatives intervenues :

Les articles 64, 66 et 68 de la loi NOTRe prévoient les conditions du transfert obligatoire de ces deux compétences des communes aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération.

Modifications apportées par la commission des Lois :

À l'initiative de la rapporteure, la commission a adopté deux amendements rédactionnels précisant les conditions encadrant le droit d'opposition au transfert.

Le présent article introduit la possibilité pour **les seules communes membres d'une communauté de communes** qui n'exerce pas, à titre optionnel ou facultatif, les compétences relatives à l'eau et à l'assainissement, de s'opposer, avant le 1^{er} juillet 2019 ⁽²⁾, au transfert obligatoire de ces deux compétences, ou de l'une d'entre elles (**alinéa 1**).

Pour ce faire, ces dernières doivent représenter au moins 25 % des communes membres de la communauté de communes et au moins 20 % de la population. Dans ce cas, le transfert obligatoire des compétences est reporté au 1^{er} janvier 2026.

Si cette minorité de blocage a réussi à s'opposer au transfert, l'organe délibérant de la communauté de communes conservera toutefois la possibilité, à compter du 1^{er} janvier 2020, de se prononcer à tout moment par un vote sur l'exercice de ces compétences par la communauté. Les communes membres pourront s'opposer à cette délibération dans les trois mois (**alinéa 2**).

(1) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

(2) Cette échéance doit permettre, dans le cas où les communes concernées ne parviendraient pas à remplir les conditions leur permettant de s'opposer à ce transfert, de laisser six mois à la communauté de commune pour s'organiser en vue du 1^{er} janvier 2020. Ce délai semble en effet nécessaire au regard des transferts de personnels et de ressources qui interviendront.

Ces dispositions reprennent celles prévues par l'article 136 de la loi du 24 mars 2014 ⁽¹⁾ relative au transfert obligatoire du plan local d'urbanisme aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération au 27 mars 2017. En l'occurrence la possibilité de blocage a été très efficace puisque, selon la direction générale des collectivités territoriales, si, au 1^{er} janvier 2017, 45 % des EPCI exerçaient cette compétence en matière d'urbanisme (soit 570 sur 1 266 EPCI concernés), le mécanisme de blocage a été activé pour 92 % des EPCI restant.

Pour le transfert des compétences « eau » et « assainissement », près de 80 % des communautés de communes pourraient ainsi être concernées par l'opposition d'une minorité de blocage.

NOMBRE DE COMMUNAUTÉS DE COMMUNES ET DE COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION EXERÇANT LES COMPÉTENCES EAU ET ASSAINISSEMENT

	Compétence « eau »	Compétence « assainissement »
Communautés de communes	197 (soit 20 %)	710 (70 %)
Communautés d'agglomération	113 (soit 50 %)	174 (80 %)

Source : Direction générale des collectivités territoriales.

*

* *

La Commission examine, en discussion commune, l'amendement CL7 de M. Fabrice Brun, les amendements identiques CL9 de Mme Marie-Noëlle Battistel, CL15 de M. Fabrice Brun et CL33 de Mme Danièle Obono, ainsi que l'amendement CL34 de M. André Chassaigne.

M. Fabrice Brun. Mon amendement reprend les termes de notre proposition de loi présentée au mois d'octobre dernier, et qui avait recueilli le soutien des groupes Les Républicains, La France insoumise, Nouvelle Gauche et Gauche démocrate et républicaine. Ce texte répondait particulièrement à une demande des habitants de zones de pente et de montagne, qui ne réclament pas plus de temps pour se déterminer, mais tout simplement la liberté de choix.

Je propose donc de réécrire l'article 1^{er} afin de maintenir les compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes. Nous voulons en effet, pour reprendre le bon mot de notre collègue Saulignac, de l'« optionnel indéterminé ».

M. Hervé Saulignac. Le débat porte sur la liberté que nous souhaitons laisser aux collectivités et à leurs groupements pour s'organiser ; d'aucuns considèrent que le curseur doit être placé très en amont, d'autres pensent qu'il faut attendre 2026. Pour notre part, nous considérons qu'il n'y a pas lieu de placer de

(1) Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

curseur et qu'il faut maintenir dans le champ optionnel le transfert des compétences « eau et assainissement » et supprimer la minorité de blocage.

Tel est l'objet de notre amendement.

M. Raphaël Schellenberger. Nous nous inscrivons dans la même logique, la question est bien celle de la liberté laissée aux territoires. Lorsque l'on dialogue avec des collectivités territoriales dont on considère que les élus sont responsables, il est bon de leur laisser une vraie liberté, et ce de façon non sournoise, contrairement à ce que vous faites aujourd'hui. Je ne reprendrai pas les propos que notre ancien collègue Olivier Dussopt avait tenus à l'occasion de l'examen de la proposition de loi du groupe Les Républicains à l'automne dernier. Mais son raisonnement, particulièrement brillant, soulignait l'aspect sournois du dispositif prévu par la loi NOTRe, et que vous avez refusé de modifier.

De fait, au 1^{er} janvier 2018, des éléments nouveaux sont apparus pour les communautés de communes et d'agglomération, singulièrement l'obligation pour la plupart d'entre elles de prendre des compétences supplémentaires afin de pouvoir continuer à bénéficier de la dotation globale de fonctionnement (DGF) bonifiée.

Vous avez joué la montre en renvoyant la solution à l'année prochaine, alors que vous saviez qu'au 1^{er} janvier 2018, par effet d'aubaine, certaines collectivités opéreraient pour la prise de compétences « eau » et « assainissement » – qu'elles ne pouvaient, à terme, faire autrement que de prendre –, ce qui constituait un moyen d'optimiser à moindre coût leur DGF.

Avec votre texte, nous demeurons dans un régime sournois de pseudo-liberté laissée aux collectivités, sans leur donner les moyens de l'exercer, les contraignant au fur et à mesure à considérer que ce qui est bon pour elles est ce qu'elles n'ont pas décidé. Ce n'est pas décentraliser que de vouloir gérer partout et uniformément les compétences sur le territoire national.

M. Ugo Bernalicis. J'abonde dans le sens de nos collègues : nous ne sommes pas d'accord pour fixer une nouvelle date limite plus lointaine. Il s'agit bien de la liberté des collectivités, dans le cadre d'une certaine subsidiarité, de juger du périmètre le plus efficace, le plus économiquement et techniquement viable pour assurer ces compétences.

Vous vous revendiquez volontiers de la proximité du terrain et d'une rationalité pragmatique, mais en l'occurrence vous faites preuve d'un véritable dogmatisme. La loi NOTRe impose le transfert des compétences à un échelon prédéterminé par elle. Nous sommes opposés à sa logique générale, et le transfert des compétences « eau » et « assainissement » constitue pour nous l'occasion de le signifier. Nous avons d'ailleurs considéré dans la discussion précédente que ce transfert obligatoire, imposé dans des délais aussi brefs, revenait à considérer que les intercommunalités, étant démunies pour s'organiser, n'avaient d'autre choix

que d'externaliser ces compétences par le biais de délégations de service public, alors que cette gestion était auparavant confiée à des régies publiques.

M. André Chassaing. La liberté de décision dont disposent les communes constitue l'un des piliers de notre organisation républicaine ; imposer le transfert de compétence, quel que soit le délai prescrit, c'est lui porter un coup très grave. L'obligation constitue un manque de confiance envers les élus locaux, une négation de l'expérience acquise au cours d'années de pratique des réalités locales.

Aujourd'hui, des syndicats intercommunaux se sont constitués, ils s'élargissent chaque année, de nouveaux adhérents viennent, car une prise de conscience se fait jour. N'imposons donc pas les regroupements, respectons la liberté des communes et faisons confiance aux élus de terrain !

Mme la rapporteure. Au fil des interventions, je constate que l'art de la politique consiste à retourner les arguments... Cette proposition de loi vient assouplir une disposition existante, non en créer une nouvelle. Nous ne sommes pas en train d'organiser un nouveau transfert obligatoire qui n'était pas prévu !

Je suis surprise de constater que plusieurs amendements visent à abroger purement et simplement le transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement », alors que certains de leurs auteurs ont signé l'accord sur le principe de la minorité de blocage.

L'amendement de M. Brun reprend les éléments de la proposition de loi qui a fait l'objet d'une motion de renvoi en commission ; ma position demeure donc constante.

Nous souhaitons maintenir le principe du transfert obligatoire, rationaliser la gestion et la prise en charge du cycle de l'eau et renforcer la solidarité territoriale et financière. Notre position dans ce débat est de compromis, d'adaptation, d'assouplissement pour les communautés de communes. Nous ne créons pas une nouvelle obligation ; ne déformez pas l'objet de cette loi.

Bien entendu, mon avis sur l'ensemble des amendements est défavorable.

M. Jean-Pierre Vigier. Ces amendements frappés au coin du bon sens visent à redonner du pouvoir aux élus locaux, dont vous n'ignorez pas, madame la rapporteure, qu'ils sont déjà organisés en syndicats parfois à cheval sur deux ou trois départements. Ils gèrent l'eau de façon rationnelle et efficace ; ne détruisez pas l'organisation des territoires ruraux.

M. Fabien Di Filippo. L'arrogance – je ne vise personne en particulier, madame la rapporteure, car ce travers est si partagé chez vous que M. Castaner lui-même l'a évoqué – est celle qui consiste à faire croire aux gens que vous pouvez savoir à leur place quelle est la meilleure organisation, alors que cela fait des décennies qu'ils en ont la pratique.

L'escroquerie, j'utilise ce mot à dessein, c'est d'aller devant le congrès des maires pour faire croire une chose et, « en même temps » – puisque telle est votre profession de foi politique – de venir ici dire que le verrou est assoupli, certes, mais maintenu. Cet entre-deux est insupportable pour nos collectivités territoriales.

Vous vous êtes vantée d'avoir recueilli l'assentiment unanime des organisations représentatives d'élus pour ce projet de loi. Mais le choix que vous leur proposez se situe entre rien ou un peu de souplesse grâce à la minorité de blocage. Ce que nous proposons, c'était le choix entre la liberté de s'organiser et une minorité de blocage ; c'est pourquoi je pense que la proposition de loi de Fabrice Brun aurait reçu tous les suffrages.

C'est ce libre choix pour les élus locaux que nous demandons avec ces amendements, et si vous parlez de confiance, il faut aller jusqu'au bout. Tout à l'heure, j'ai entendu parler de statistiques, mais nous ne sommes pas dans un exercice comptable : il faut avoir conscience que nous sommes confrontés à une réalité pouvant être rationalisée jusqu'à un certain point dans les métropoles, mais les territoires de certaines communautés de communes sont si vastes qu'elles n'ont aucun intérêt à la mutualisation.

Ces questions doivent continuer d'être traitées à l'échelon pertinent qui est celui des syndicats existants. Ainsi, au dogmatisme dont vous faites preuve nous opposons un peu de réalisme, et vous demandons d'en tenir compte.

M. Arnaud Viala. Madame la rapporteure, vos arguments sont contradictoires. Vous prétendez vouloir préserver l'esprit du transfert obligatoire tel que voulu par la loi NOTRe, au motif qu'il faudrait rationaliser la gestion de l'eau et de l'assainissement, mais imposer un délai interdit la réflexion de long terme qu'exige l'exercice de ces compétences.

Cela va à l'encontre de toute volonté de rationalisation car, d'ici à 2026, certaines décisions ne seront pas prises et certains investissements ne seront pas réalisés, à cause de l'épée de Damoclès suspendue sur la tête des collectivités. Le Parlement a la capacité de modifier les textes lorsqu'il le souhaite ; faisons-le aujourd'hui de façon définitive.

Je ne comprends pas votre acharnement à refuser de réparer l'erreur qui entache la loi NOTRe depuis le début et de permettre une gestion sereine, à long terme, de l'eau et de l'assainissement.

La Commission rejette successivement les amendements.

Puis elle examine, en discussion commune, l'amendement CL13 de Mme Marie-Noëlle Battistel et les amendements identiques CL17 de M. Fabrice Brun et CL37 de Mme Annie Genevard, ainsi que l'amendement CL43 de M. Olivier Gaillard.

Mme Marie-Noëlle Battistel. Notre amendement a un double objet.

Premièrement, il permet aux communes membres d'une communauté d'agglomération d'actionner la minorité de blocage en matière d'eau et d'assainissement.

Deuxièmement, il supprime la date-butoir du 1^{er} janvier 2026. Nous avons en effet, au cours des échanges du groupe de travail, formulé cette proposition dans un souci de parallélisme avec la disposition dérogatoire figurant dans le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI).

Une intercommunalité doit pouvoir se prononcer pour ou contre le transfert à tout moment du mandat, et de façon obligatoire à chaque renouvellement de mandat, sans pour autant qu'une date butoir de transfert obligatoire soit imposée. Ainsi que vous l'avez indiqué, nous avons trouvé un accord à ce sujet dans le cadre du groupe de travail, mais nous souhaitons résoudre cette difficulté qui demeure.

M. Arnaud Viala. Cet amendement vise à supprimer la référence au 1^{er} janvier 2026 et propose de reprendre le mécanisme retenu par l'article 139 de la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite « loi ALUR », pour le transfert du plan local d'urbanisme (PLU) au niveau communautaire. Cette disposition permet aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de voter à tout moment le transfert de la compétence à l'intercommunalité. Si l'EPCI se prononce en faveur du transfert, cette compétence est transférée à la communauté, sauf si les communes membres s'y opposent selon les règles de la minorité de blocage.

Nous proposons donc un retour au droit commun, qui veut qu'à chaque renouvellement de mandat les communes doivent se prononcer sur les transferts de compétences qu'elles souhaitent opérer au bénéfice de l'EPCI dont elles sont membres.

M. Olivier Gaillard. Mon amendement tend à élargir de façon mesurée la possibilité donnée aux communes, notamment rurales ou montagnardes, de reporter le transfert des compétences « eau » et « assainissement ».

Je rappelle que certaines communautés d'agglomération sont composées de 95 % de communes de montagne, alors qu'elles sont le fruit de fusions forcées de communautés de communes.

Mme la rapporteure. Le texte qui vous est proposé maintient l'obligation de transfert pour 2020, puisque la minorité de blocage ne s'appliquerait qu'aux communautés de communes. En effet, la demande politique formulée émanait essentiellement de communes rurales et de montagne, et la situation des communautés d'agglomération et des communautés de communes est très différente en matière de transferts de compétences.

Si 70 % des communautés de communes ont transféré la compétence « assainissement », seules 20 % ont transféré celle de l'eau ; et nous savons tous que l'enjeu de cette proposition de loi porte surtout sur l'eau potable. En revanche, 80 % des communautés d'agglomération, soit toutes sauf une trentaine, ont transféré la compétence « assainissement » et 50 % la compétence « eau » – c'est-à-dire qu'il en reste une centaine. La dynamique des transferts en faveur des communautés d'agglomération est donc plus forte que celle des communautés de communes, et il nous paraîtrait délicat de la briser par la possibilité d'une minorité de blocage.

Enfin, je réponds à notre collègue Olivier Gaillard qu'un seuil fixé à 150 000 habitants, comme il le propose, aurait pour effet de créer une distinction entre agglomérations, ce qui ne nous paraît pas souhaitable.

Je suis donc défavorable à l'ensemble des amendements.

M. Fabien Di Filippo. Vous semblez friande de statistiques, madame la rapporteure. Malheureusement, les statistiques ne peuvent appréhender certaines réalités. Si 45 % ou 47 % des EPCI n'ont pas encore transféré la compétence alors que la date-butoir approche, c'est bien que cela leur pose un problème, ou bien qu'un mécanisme de syndicat, plus performant, est en place.

Vous souhaitez réintroduire de la souplesse, ces amendements vous y aident. Ils permettent de surseoir à la date du 1^{er} janvier 2026, et prévoient qu'à chaque renouvellement des instances dirigeantes élues des EPCI, ces derniers pourront se prononcer de manière légitime et démocratique sur la pertinence de transférer cette responsabilité, et l'assumer devant leurs électeurs. Cela me paraît de pur bon sens et je ne vois comment on pourrait s'y opposer.

M. Olivier Marleix. J'ai écouté vos arguments avec attention, madame la rapporteure, mais je ne suis pas du tout convaincu. Certaines agglomérations ont un caractère éminemment rural. C'est un choix auquel l'État a fortement incité lorsqu'il a mis en place des schémas de coopération intercommunale. Ces schémas ont été déterminés département par département, et c'est sur ce point que la loi est très maladroite, puisqu'elle entend imposer une solution uniforme alors que l'approche se faisait jusqu'à présent département par département, et que les élus étaient laissés libres de se concerter.

Nous nous retrouvons avec cette solution aberrante : vous traitez toutes les agglomérations comme si elles étaient urbaines, alors que dans de nombreux départements, elles ont un caractère très rural. Dans mon département, j'ai organisé une agglomération qui regroupe six EPCI ruraux autour d'une communauté d'agglomération. Elle représente 178 communes et il y a aujourd'hui six syndicats des eaux. Demain, gérer cette compétence au sein de l'agglomération n'aura strictement aucun sens : nous allons inventer un « machin » totalement technocratique. Je trouve regrettable que vous ne preniez pas en compte cette

réalité, qui peut être très différente d'un département à l'autre, du fait de la solution retenue par l'État.

J'entends l'argument selon lequel la minorité de blocage va casser la dynamique dans les agglomérations, qui est un peu plus engagée que dans les communautés de communes. C'est vrai, car la majorité des agglomérations est urbaine. Mais, comme l'a dit M. Di Filippo à l'instant, les 50 % d'EPCI qui n'ont pas transféré ces compétences alors que nous sommes à deux ans de l'échéance montrent qu'il y a un vrai problème.

Pourquoi, madame la rapporteure, ne proposez-vous pas une solution dérogatoire du même type pour les agglomérations, mais un peu plus exigeante, avec des seuils plus élevés : par exemple, 50 % des communes représentant 50 % de la population ? Nous sommes habitués à utiliser ces seuils en droit de l'intercommunalité, et ils ne risquent pas de casser une dynamique, car ils manifesteront l'existence d'un vrai problème au niveau de l'intercommunalité, pas la seule volonté de blocage de quelques esprits grognons et grincheux.

Madame la rapporteure, nous passons à côté d'une partie du problème. Nous sommes très nombreux, sur tous les bancs de notre assemblée, à constater que la loi NOTRe fonctionne mal s'agissant de cette compétence. Votre initiative vient corriger ces erreurs et je vous en sais gré, mais corrigeons ces erreurs jusqu'au bout et ne restons pas prisonniers de quelques dogmes.

M. Jean-Pierre Vigier. Bien évidemment, nous comptons de nombreuses agglomérations rurales. Il est possible d'avoir une agglomération avec une ville bourg-centre de près de 20 000 habitants entourée de petites communes en milieu rural, et de telles agglomérations fonctionnent, comme les communautés de communes. Je ne comprends donc pas pourquoi vous n'incluez pas les agglomérations.

De plus, un groupe de travail regroupant huit députés et huit sénateurs sur ce sujet a parlé des intercommunalités, et vous ne tenez pas compte de la décision prise par ce groupe. Nous échangeons, nous trouvons des solutions, nous concluons avec un résultat clair, net et précis, mais vous faites fi de la moitié des décisions prises par ce groupe de travail en enlevant les agglomérations du texte. Ce n'est pas sérieux.

M. Arnaud Viala. Je souscris tout à fait à la proposition de M. Marleix. Avec des critères différents pour les agglomérations, on peut embrasser le plus grand nombre de situations et permettre un assouplissement réel de ce transfert obligatoire.

Le ministre de l'intérieur et les ministres en charge du budget partagent nos vues sur le nécessaire allègement de l'obligation d'atteindre rapidement des niveaux d'intégration supérieurs dans les communautés de communes, puisque dans le projet de loi de finances pour 2018, nous sommes passés de neuf à huit compétences obligatoires pour bénéficier de la DGF bonifiée.

Cela illustre le besoin de respiration des EPCI, afin qu'ils puissent accomplir les missions qui leur ont déjà été attribuées.

Mme la rapporteure. Je me permets de reprendre la parole pour apporter quelques précisions.

À plusieurs reprises au cours de ce débat, une confusion a été faite entre l'exercice de la compétence et sa gestion. Lorsque la compétence est transférée à une agglomération ou à une communauté de communes...

M. Raphaël Schellenberger. Vous justifiez vos emplois !

Mme la rapporteure. Lorsqu'une compétence est transférée, elle peut tout à fait être déléguée à nouveau à un syndicat ou à une collectivité, y compris une commune.

Si, dans une communauté de communes ou d'agglomération, une commune s'avère totalement indépendante et excellente gestionnaire de son réseau, l'agglomération ou la communauté de communes pourra tout à fait lui déléguer la gestion de la compétence. (*Exclamations*). Cette souplesse existe déjà, nous ne la créons pas.

De plus, des communautés d'agglomération reconnues comme plutôt rurales ont d'ores et déjà transféré ces compétences, et tout fonctionne. C'est notamment le cas de la communauté d'agglomération du Puy-en-Velay, dont 64 des 73 communes sont rurales. Les deux compétences – eau et assainissement – y ont été transférées.

M. Jean-Pierre Vigier. C'est faux !

Mme la rapporteure. Dans la communauté d'agglomérations du Pays d'Issoire, 87 communes sur 90 ont transféré la compétence en matière d'assainissement non-collectif. Et dans la communauté d'agglomérations de Château-Thierry, dont 84 communes sur 87 sont rurales, la compétence assainissement a été transférée.

M. André Chassaigne. C'est parce qu'elles l'ont voulu !

Mme la rapporteure. Nous avons donc des exemples de communautés d'agglomérations « rurales » ayant déjà transféré ces compétences. C'est tout à fait possible à l'échelle de l'agglomération. Effectivement, compte tenu du nombre d'agglomérations concernées par le transfert – 100 pour l'eau, et 30 pour l'assainissement – il nous semblait important de maintenir cette dynamique pour l'assainissement.

M. Jean-Pierre Vigier. Ce ne sont pas des arguments !

La Commission rejette successivement les amendements.

Elle examine ensuite l'amendement CL3 de M. Thibault Bazin.

M. Thibault Bazin. Nous vous proposons de laisser chaque commune libre de refuser le transfert des compétences « eau » et « assainissement ». Il convient de permettre à chaque territoire de choisir en fonction de sa spécificité géographique, et de préserver la liberté des collectivités de déterminer l'échelon administratif le plus adapté, dans l'intérêt des citoyens.

Sinon, ce sera la République qui ne marche pas, voire la République qui marche sur la tête !

Mme la rapporteure. Cet amendement ne précise pas les conditions dans lesquelles la ou les communes peuvent rejeter le transfert de compétences. Il manque donc de précision. Nous sommes loin de la minorité de blocage, qui était déjà une exception par rapport à l'expression majoritaire. Avis défavorable.

M. Fabien Di Filippo. Je comprends mal votre argument, car si l'on donne la liberté à chaque commune, on ne parle plus de minorité de blocage. Pourquoi faudrait-il une minorité de blocage pour que la commune elle-même décide que le transfert n'est pas pertinent ?

En défendant cet excellent amendement, notre collègue Bazin a parlé de la spécificité géographique, qui n'est pas prise en compte dans toutes les statistiques avec lesquelles vous nous assommez depuis quelque temps. Dans certains endroits, la configuration des cours d'eau ou l'éloignement des communes les unes des autres rend ce transfert obligatoire de compétence plus onéreux qu'une gestion en syndicat ou qu'une gestion autonome.

Vous parliez de « sur-mesure », mais votre texte prévoit une taille unique pour tout le monde. Vous allez, pour un certain nombre de nos concitoyens, renchérir le coût des services eau et assainissement alors que leur commune les géraient très bien elles-mêmes. C'est la conséquence de cette décision. Nous vous offrons la possibilité de sortir de cette situation avec cet amendement, saisissez la balle au bond !

M. Rémy Rebeyrotte. Je m'étonne de la tournure des débats. En 1992, le choix a été fait de l'intercommunalité plutôt que de la fusion de communes, et je fais partie de ceux qui partageaient ce choix. Plutôt que de supprimer massivement les communes comme d'autres pays l'ont fait, nous avons créé l'intercommunalité afin de gérer en commun ce que l'on ne peut plus faire seul dans la commune, et nous essayons de construire des solidarités territoriales sur les sujets et les compétences qui ne peuvent plus être gérées seules dans la sphère communale.

Nous sommes tous d'accord pour dire que l'eau et l'assainissement relèvent bien de cette logique intercommunale, d'ailleurs le grand nombre de syndicats en la matière montre qu'il est légitime que ces compétences soient gérées par l'intercommunalité. Là où ce n'est pas le cas, il y a des soucis pour le renouvellement des réseaux dus aux difficultés à gérer seul ce type de compétence.

Le problème de la loi NOTRe est qu'elle a modifié en même temps les territoires et les compétences, de manière très rapide, et le transfert des compétences de l'eau, de l'assainissement, de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations a créé des difficultés. En 2017, nous avons 5 493 syndicats de commune, dont 65 % ont un périmètre inclus dans celui des nouveaux EPCI à fiscalité propre. Il faudra donc bien continuer à organiser les choses de manière à ne pas superposer les syndicats et les EPCI à fiscalité propre. Il y a un travail de rationalisation à faire.

Faire ce travail en deux ans n'est pas raisonnable, car il faut du temps. Nos collègues nous disent qu'il leur en faut un peu plus. C'est le sens de la proposition qui est faite dans ce texte. Mais il faut évidemment le faire, nous n'allons pas accumuler et superposer les structures, qui doivent s'organiser autour d'un EPCI à fiscalité propre. Au fond, c'est ce que nous proposons à l'échéance 2026.

Je ne comprends donc pas les cris d'orfraie poussés par nos collègues alors qu'il s'agit tout simplement d'un principe de réalité et d'efficacité.

M. Jean-Pierre Vigier. C'est un excellent amendement. Si les communes ne souhaitent pas transférer la compétence, laissez-leur cette liberté, laissez les élus s'organiser comme ils le souhaitent et tenons enfin compte de la spécificité des territoires.

Vous avez l'art de compliquer des choses qui peuvent être très simples. Aujourd'hui, quand un syndicat gère la compétence, vous allez la lui retirer pour l'attribuer à la communauté de communes, qui pourra ensuite la déléguer à ce même syndicat... Cela va coûter beaucoup plus cher, et nous allons casser l'organisation territoriale qui existe déjà fortement dans les territoires ruraux. Si la commune souhaite garder ses compétences, il faut lui en laisser la liberté.

M. Raphaël Schellenberger. En commission, nous sommes en train de discuter d'un texte de loi dont l'objet est de redonner confiance dans notre système administratif. Le postulat de base qui a conduit à l'idée qu'il fallait libérer les énergies en France, en juin dernier, est que notre système administratif est trop complexe, trop compliqué, et qu'il étouffe notre capacité de développement. En gros, nous sommes face à une technocratie qui empêche le pouvoir politique d'avancer dans le sens que veulent les Français.

Avec ce système éminemment complexe, certes issu de la loi NOTRe, mais que vous prolongez, vous proposez d'étendre à l'échelon local ce vice qui ronge le système français au niveau central et de mettre en place une technocratie locale.

Pourtant, si la France subsiste encore aujourd'hui, c'est grâce à ses territoires, grâce aux libertés que les entrepreneurs, les collectivités locales ou les associations ont pu trouver au niveau local, et qu'ils ne trouvent plus au niveau national. Aujourd'hui, vous enfermez les territoires, vous les étouffez sous une pile de contraintes, de compétences, de conventions, etc.

M. Thibault Bazin. Je souhaite revenir sur les propos de M. Rebeyrotte. Sur le terrain, entend-on des élus dire qu'ils ont un problème et qu'ils ne peuvent plus gérer cette compétence seuls ou avec les communes avec lesquelles ils s'étaient organisés ? La plupart du temps, non.

Si des personnes vous le disent dans vos territoires, laissons-leur la capacité de transférer cette compétence, ils peuvent le faire avec intelligence et compréhension des enjeux locaux.

Mais des territoires gèrent bien cette compétence, et ils n'ont parfois pas attendu le « nouveau monde » pour s'organiser et répondre aux besoins. Il y a des communes qui se sont regroupées pour gérer ces compétences.

Vous voulez obliger à ce transfert. Quelles en seront les conséquences ? C'est ce qui importera pour nos concitoyens : est-ce que le prix de l'eau va augmenter, est-ce que la réactivité sera au rendez-vous lorsqu'il faudra réparer des fuites ? Est-ce que les choix d'investissement seront opérants quand il faudra refaire la voirie au-dessus ? Voilà les enjeux que mettent en avant tous les élus locaux qui nous demandent de rendre ce transfert de compétences optionnel.

M. Xavier Breton. Je m'étonne que des collègues de la majorité reprennent le discours de la technocratie. Parler de rationalité, c'est un discours typiquement technocratique, lorsque l'on veut faire le bonheur des gens malgré eux.

Pourquoi s'en prendre aux syndicats intercommunaux ? C'est une formule qui marche bien pour deux raisons : c'est une petite structure qui coûte beaucoup moins cher que les grandes et ils permettent une vraie implication des élus municipaux.

Avec les grandes intercommunalités, nous constatons la distance qui est en train de croître et les conseils municipaux ne trouvent plus leur place dans le débat. La formule du syndicat intercommunal marche bien, l'administration centrale leur en veut depuis des années et je regrette que la majorité en place s'inscrive dans ce mouvement technocratique.

Mme Hélène Zannier. J'entends beaucoup de parlementaires parler de territoires ruraux et montagnards, je vais donc donner mon expérience puisque tout le monde le fait ! Dans la plus grosse communauté d'agglomération de ma circonscription, la ville principale compte 20 000 habitants, et tout le reste est composé d'un tissu rural un peu diffus.

Quand j'entends dire que techniquement, ce n'est pas possible, je donne toujours mon expérience personnelle. Dans cette communauté d'agglomération, le partage de la compétence « eau » est en phase d'études, le transfert de l'assainissement est fait, et trois petites communes ont un syndicat car elles ont un puits qu'elles gèrent en direct, l'eau leur coûte très peu cher. Ces communes sont

en train de négocier avec la communauté d'agglomération, et tout se passe très bien.

M. André Chassaing. Eh bien oui, c'est optionnel ! C'est ce que nous proposons !

Mme Hélène Zannier. Mais cela reste possible ! J'ai l'impression que la confusion demeure entre exercice de la compétence et transfert.

M. Arnaud Viala. C'est vous qui faites la confusion !

Mme Hélène Zannier. Pourriez-vous me laisser parler ? J'ai été patiente et j'ai écouté bien des choses...

M. Fabrice Brun. Écoutez le terrain !

Mme Hélène Zannier. Je connais aussi le terrain ! J'ai été fonctionnaire territoriale, j'ai mis en place la loi NOTRe...

M. Raphaël Schellenberger. La technocratie !

Mme Hélène Zannier. Technocratie, la fonction publique territoriale ? Être directrice générale des services dans une commune de 5 000 habitants, ou élue dans une commune de 3 000 habitants comme je l'ai été aussi, je ne pense pas que ce soit de la technocratie !

Je vous rappelle qu'il est possible de mettre en place une tarification pour les modes de gestion, cela existe déjà et ce n'est pas remis en cause. Il est toujours possible de mettre en place des modes de gestion distincts, sur un même périmètre communautaire, pour les adapter aux situations. L'EPCI peut déléguer la gestion de la compétence eau et/ou assainissement par convention à une commune qui souhaite la garder. Il n'y a pas d'obligation d'harmonisation des prix sur un même territoire communautaire. C'est le droit commun.

M. Raphaël Schellenberger. Si ce n'est pas de la technocratie !

Mme Hélène Zannier. Est aussi maintenue la possibilité pour les EPCI de transférer une partie ou la totalité des compétences aux syndicats mixtes auxquels ils adhèrent. Tout cela existe déjà et on dirait que vous le découvrez. Cette proposition de loi permet simplement d'assouplir le fonctionnement pour les communautés de communes.

Alors je m'étonne. J'étais avec la rapporteure lors des auditions, et je regrette que nous y ayons été un peu seules au moment de recevoir l'association des communautés de France ou l'association des maires de France. Elles se sont montrées favorables au texte.

M. Arnaud Viala. C'est un pis-aller !

M. André Chassaigne. J'ai bien écouté notre collègue, et je comprends son raisonnement. Mais elle s'appuie sur des choix volontaires des communes qui prennent leur décision en pleine autonomie. Or, si l'intercommunalité décide, ces choix seront soumis à un vote majoritaire de la communauté de communes. Ce n'est plus du tout la même chose et nous préférons que chaque commune assume sa responsabilité en connaissance de cause.

Nous savons qu'il sera possible de passer des conventions, voire de transférer des responsabilités au sein des communautés de communes. Mais ce n'est pas la même chose, ce n'est absolument pas la même démarche.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement de précision CL47 de la rapporteure.

Elle examine ensuite l'amendement CL38 de M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Cet amendement vise à maintenir au 1^{er} janvier 2020 la date limite pour s'opposer au transfert de compétence, au lieu du 1^{er} juillet 2019 comme le prévoit le texte.

Mme la rapporteure. Je ne comprends pas bien l'objet de cet amendement. Soit un vote avec la minorité de blocage intervient avant le 1^{er} juillet 2019 ; soit, pour une raison politique, cela n'arrive pas, le transfert reste obligatoire et il n'y a aucun délai.

Nous avons fixé au 1^{er} juillet 2019 la date limite pour l'expression de la minorité de blocage au sein de l'intercommunalité afin qu'au cas où cette minorité n'interviendrait pas, l'intercommunalité ait six mois pour organiser le transfert financier, des personnels, et des propriétés. Il me semble compliqué de le faire du jour au lendemain, avis défavorable.

M. Raphaël Schellenberger. Le texte que vous avez rédigé laisse six mois de flou. Cet amendement offre la solution la plus logique, parce qu'il permet de ne pas multiplier les dates, alors que nos textes sont compliqués, difficiles à comprendre pour le citoyen et parfois même pour les collectivités territoriales. Mieux vaut donc avoir toujours les mêmes dates.

Je comprends l'impératif technique, madame la rapporteure, mais ce n'est pas une nouveauté. Les collectivités sont habituées à ce que le législateur leur impose des transferts de compétence mal préparés. Celui-là en est la preuve.

Je peux entendre votre logique, il n'est pas absurde de laisser six mois aux communes pour se préparer, mais alors il faut corriger la suite de l'article premier pour que les nouvelles modalités de vote pour s'opposer au transfert de compétences s'appliquent également à partir du 1^{er} juillet 2019.

Sinon, entre le 1^{er} juillet 2019 et le 1^{er} janvier 2020, la communauté de communes pourrait voter ce transfert sans que la commune ne puisse s’y opposer avec la minorité de blocage.

Mme la rapporteure. Ces six mois ne sont pas du tout une période de flottement. Il s’agit de prendre une décision avant ces six mois pour savoir à quoi s’en tenir et comment s’organiser pendant les six mois précédant l’obligation de transfert. Votre remarque montre que vous n’avez qu’une expérience lointaine d’un transfert de compétence. Cela ne se fait pas du jour au lendemain et, en l’occurrence, six mois est un délai minimum pour que les décisions politiques soient votées. Ce n’est pas qu’une question technique, mais nous reviendrons certainement sur la question de la technocratie !

La Commission rejette l’amendement.

Elle examine ensuite l’amendement CLA de M. Thibault Bazin.

M. Thibault Bazin. Cette proposition de loi vient entrouvrir une fenêtre, mais de manière trop étroite. Les seuils prévus sont trop élevés compte tenu de la taille des communautés de communes créées ou imposées dans nos départements ruraux.

Il conviendrait de baisser les seuils prévus afin de préserver les communes où l’eau minérale coule du robinet à moindre coût.

Mme la rapporteure. La minorité de blocage prévue – 25 % des communes représentant 20 % de la population – est déjà significative. Réduire ce taux nous paraît indélicat à l’égard de la démocratie locale. D’autres amendements proposent d’augmenter ces taux ; pour notre part, l’idée de s’aligner sur les minorités prévues pour les plans locaux d’urbanisme intercommunaux (PLUI) nous semble de bon sens, car ces dispositifs fonctionnent en l’état.

M. Jean-Pierre Vigier. Je soutiens cet amendement : baisser le seuil, c’est tout simplement tenir compte de la volonté des petites communes en milieu rural. C’est vraiment se tenir proche du terrain et de la réalité.

Mme Hélène Zannier. Quand on se rend dans ces territoires, on comprend que chaque situation est différente. Cette proposition de loi, prévue pour assouplir l’application de la loi NOTRe, est pleine de bon sens puisqu’elle suit les seuils existants pour le PLUI. Je ne voudrais pas que chacun essaie de privilégier son petit territoire ou sa situation particulière. Nous avons à regarder l’ensemble d’un territoire, ne l’oubliez pas.

La Commission rejette l’amendement.

Elle examine ensuite les amendements identiques CL5 de M. Thibault Bazin, CL11 de M. Hervé Saulignac, CL14 de M. Fabrice Brun et CL39 de M. André Chassaingne.

M. Thibault Bazin. La dernière phrase de l'alinéa premier prévoit : « En ce cas, le transfert de compétences prend effet le 1^{er} janvier 2026. » Nous vous proposons de supprimer cette phrase, car votre mesure est une mesurette qui repousse de six ans le problème.

Mme Marie-Noëlle Battistel. Comme je l'ai dit dans mon propos liminaire, il faut un vrai parallélisme entre les dispositions dérogatoires au PLUI et celles relatives au transfert des compétences eau et assainissement.

M. Fabrice Brun. Notre volonté est de donner aux élus locaux la liberté totale de transférer cette compétence sur l'assainissement, et nous ne voulons pas d'une liberté conditionnelle. C'est pourquoi cet amendement écarte le caractère obligatoire du transfert à compter du 1^{er} janvier 2026, même si d'ici là, beaucoup d'eau aura coulé sous les ponts.

M. André Chassaigne. L'idée d'une période transitoire ne règle pas le problème au fond. Notre démarche est de privilégier la libre administration et le choix des élus locaux, alors que le texte ne fait que reculer le moment où le transfert sera imposé, comme s'il fallait nous faire des piqûres pour nous faire prendre conscience de la bonne décision.

Mme la rapporteure. Avis défavorable. L'ambition de notre groupe est bien de maintenir le caractère obligatoire de ce transfert. Nous prévoyons seulement un assouplissement de quelques années pour les communautés de communes.

M. Raphaël Schellenberger. Les intercommunalités qui marchent sont celles qui ne font pas de la gestion de compétences, mais qui choisissent les compétences qu'elles exercent au service d'un projet de territoire. C'est la logique, c'est ce qui permet de faire avancer nos territoires. C'est le principe même de la construction et du partage des compétences. Et dans certains territoires, on peut entendre que le projet ne soit pas le même pour tous. Que ce soit pour les compétences sur l'eau ou les autres, il faut laisser aux territoires la liberté de définir leur projet, et la liberté de choisir les moyens afférents.

Ce texte contraint les collectivités, en empêchant les projets de se dérouler. Vous avez raison, madame la rapporteure, il faut du temps pour transférer une compétence et mettre en place sa gestion. C'est du temps que nous allons perdre et dont les territoires ne disposent pas, car ils ont tous besoin d'avancer vite et de rebondir.

Mme Hélène Zannier. Vous dites qu'il faut que les territoires puissent mener à bien leurs projets, qu'ils aient les outils nécessaires. Les derniers amendements défendus, en supprimant les dates butoirs, revenaient à supprimer la loi NOTRe.

Permettez-moi de rappeler que le taux de fuite sur le réseau national est actuellement de 20 %, et que l'entretien de ce réseau va imposer, dans les années qui viennent, des investissements colossaux.

Seules, pour l'instant, les communautés de communes et communautés d'agglomération seront en mesure de les assurer, à la différence des petites communes. Que ce soit pour des raisons économiques – réaliser des économies d'échelles en mutualisant les moyens – ou écologiques – améliorer la qualité du réseau et éviter le gaspillage –, le transfert de compétences à long terme ne doit pas être remis en cause.

La Commission rejette ces amendements.

Elle adopte ensuite l'amendement de précision CL48 de la rapporteure.

Puis elle examine l'amendement CL46 de Mme Olga Givernet.

Mme Olga Givernet. Cet amendement va dans le sens de la loi NOTRe et de l'obligation du transfert de compétences, dont je suis une fervente partisane. Il va également dans le sens de l'assouplissement, mais les communes ont besoin d'être accompagnées et je ne voudrais pas que nous attendions 2025 pour que la question soit reposée. C'est pourquoi je propose de rendre obligatoire une délibération annuelle pour réévaluer l'importance de la minorité de blocage, de façon à permettre d'anticiper le transfert de compétence.

Mme la rapporteure. Il ne nous semble pas qu'un tel débat annuel doive être rendu obligatoire. D'une part, la question peut déjà être inscrite à tout moment à l'ordre du jour de la communauté de communes. D'autre part, les communes évoquent cette question chaque année à l'occasion de la remise obligatoire d'un rapport sur l'eau et l'assainissement : le débat a lieu dans ce cadre. Je demande donc le retrait de l'amendement.

M. Raphaël Schellenberger. J'apprécie le sketch que nous joue la majorité, qui veut nous faire croire qu'elle propose une solution de compromis.

La question du « à tout moment » est réglée entre le 1^{er} janvier 2020 et le 1^{er} janvier 2026 par la deuxième partie de l'article 1^{er}. Si la période qui va du 1^{er} juillet 2019 au 1^{er} janvier 2020 est, je le comprends bien, nécessaire pour anticiper la décision qui s'appliquera au 1^{er} janvier 2020, il faut tout de même prévoir que, dans cette période, la communauté de communes ne puisse pas délibérer sur cette compétence parce que le choix aura été effectué, sinon elle pourrait faire valoir dans le cadre du droit général le transfert de la compétence.

Mme Olga Givernet. Je maintiens l'amendement. J'ai dans ma circonscription une communauté de communes qui est passée en transfert de compétences avant 2014 et dans laquelle il y a trois communes de montagne ; cela fonctionne très bien, ils conventionnent sur des services d'urgence. La solidarité et

l'équité entre les territoires est importante, et que la responsabilité soit élevée au niveau de la communauté de communes est positif pour tout le monde.

La Commission rejette cet amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL6 de M. Thibault Bazin.

M. Thibault Bazin. Nous proposons de substituer, à la première phrase de l'alinéa 2, aux mots « à tout moment » les mots « tous les trois ans ». Votre rédaction permet à une communauté de communes n'exerçant pas les compétences relatives à l'eau et à l'assainissement de se prononcer, à tout moment, par un vote sur l'exercice de plein droit de ces compétences par la communauté. Cela crée une instabilité juridique préjudiciable à tous. Cet amendement prévoit donc que la communauté de communes peut, tous les trois ans, choisir d'exercer cette compétence. Cela offrirait une certaine visibilité aux communes, facilitant ainsi les investissements, le BTP, l'emploi local.

Mme la rapporteure. Cette proposition est l'exact inverse de la précédente, puisqu'il s'agit d'empêcher la mise à l'ordre du jour et le débat. J'y suis, bien sûr, également défavorable. Par ailleurs, la délibération avant le 1^{er} juillet 2019 permet aux collectivités de s'organiser, et la possibilité d'une mise à l'ordre du jour en tant que de besoin couvre le cas où, au 1^{er} janvier 2020, la minorité de blocage n'a pas été mise en œuvre. Il n'y a donc pas de problème dans la période des six mois.

M. Jean-Pierre Vigier. Voilà qui confirme que cette proposition de loi n'est que de l'enfumage. Vous faites semblant de nous écouter, d'écouter les élus locaux, mais vous passez au forceps pour que le caractère optionnel du transfert disparaisse. Ce n'est pas correct vis-à-vis des territoires ruraux !

Mme Hélène Zannier. C'est pourtant simple : on prévient les communautés de communes qu'elles ont six ans devant elles. Je ne comprends pas l'objet de l'amendement.

M. Thibault Bazin. Une équipe municipale élue en mars ou avril 2020 pourra donc, à tout moment, poser la question. Imaginons que celle-ci soit tranchée par la décision de ne pas transférer cette compétence et d'attendre 2026. Il serait pertinent de ne pas permettre à la majorité au sein de la communauté de communes de relancer le sujet tous les ans, afin de ne pas créer d'inquiétude et, au contraire, de donner de la visibilité.

Mme la rapporteure. L'objectif de cette proposition de loi est d'éviter la remise en cause de l'obligation de transfert, tout en offrant de la souplesse aux communautés de communes. C'est la même disposition que pour le PLUI : les communes qui ne veulent pas du transfert peuvent constituer, le cas échéant, une minorité de blocage sans que cela crée de difficultés.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine les amendements CL1 et CL2 de M. Raphaël Schellenberger.

M. Raphaël Schellenberger. L'amendement CL1 a pour objet d'étendre le dispositif de transfert optionnel des communautés de communes aux communautés d'agglomération. Contrairement à ce qui prévaut pour le PLUI, les enjeux ne sont pas seulement réglementaires ; ils sont tout à fait concrets en termes d'investissements. Les effets de cliquet, de date-butoir ou de calendrier risquent de se traduire par des effets d'aubaine. Une collectivité qui doit investir dans son système d'eau peut adopter deux attitudes : soit elle attend que la communauté de communes reprenne la compétence, alors même que les investissements peuvent être urgents, soit elle précipite lesdits investissements, ce qui risque d'avoir des conséquences financières dramatiques.

L'amendement CL2 est un amendement de repli.

Mme la rapporteure. Je suis tentée de renverser l'argument : c'est parce qu'il y a des enjeux d'investissement, de patrimoine, de personnel qu'il faut maintenir l'obligation de transfert. S'agissant des effets pervers que vous évoquez, je vous renvoie à deux notions fondamentales : la responsabilité des élus locaux et la libre administration.

M. Raphaël Schellenberger. L'effet d'aubaine n'est pas généré par le transfert lui-même, mais par l'existence d'une date butoir. Vous organisez la division entre communes et communautés d'agglomération, et vous détruisez par là-même le système de coopération locale.

La Commission rejette successivement les deux amendements.

Elle adopte ensuite l'article 1^{er} modifié

Article 2

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

Mesures de coordination

Résumé du dispositif et effets principaux :

Le présent article a pour objet de préciser que le transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » à l'échelon intercommunal au 1^{er} janvier 2020, tel que prévu par la loi NOTRe, s'exerce sans préjudice de la faculté pour une minorité de communes de s'y opposer, sous certaines conditions.

Il s'agit donc d'une mesure de coordination.

Dernières modifications législatives intervenues :

Le IV de l'article 64 de la loi NOTRe prévoit le principe du transfert obligatoire de ces deux compétences aux communautés de communes.

Modifications apportées par la commission des Lois :

À l'initiative de la rapporteure, la Commission a précisé que la compétence « assainissement » comprend la gestion des eaux pluviales et de ruissellement des zones urbaines et des zones à urbaniser, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État et à la doctrine administrative.

*

* *

L'amendement CL10 de M. Hervé Saulignac est retiré.

La Commission examine en discussion commune les amendements CL49 de la rapporteure et CL16 de M. Fabrice Brun.

Mme la rapporteure. Je propose de préciser dans la loi la définition de l'assainissement telle qu'elle a été considérée par la jurisprudence administrative. La notion englobe l'assainissement collectif, l'assainissement non collectif et la gestion des eaux pluviales.

M. Fabrice Brun. Les eaux pluviales vont nous réunir ! Cet amendement vise à séparer la compétence « eaux pluviales » de la compétence « assainissement » afin de permettre aux communautés de communes qui font le choix d'exercer la seconde de ne pas intégrer *ipso facto* la compétence « eaux pluviales ». C'est du simple bon sens paysan.

Mme Hélène Zannier. La gestion des eaux pluviales a fait l'objet de nombreux débats. Restons simples : regardons la jurisprudence, les circulaires. L'eau pluviale dépend de l'assainissement, c'est un fait et il n'est pas nécessaire de relancer le débat.

M. Raphaël Schellenberger. Si les amendements sont soumis à une discussion commune, il existe une différence majeure entre les deux : celui de la rapporteure prévoit que les eaux pluviales et de ruissellement, dans les zones urbanisées et à urbaniser, suivent l'assainissement, alors que celui de M. Brun prévoit qu'elles sont toujours séparées de l'assainissement. Il faut faire confiance aux collectivités pour décider si et quand elles doivent exercer la compétence de la gestion des eaux pluviales, et je suis donc défavorable à l'amendement de la rapporteure, même s'il sécurise le droit.

Mme la rapporteure. Le transfert des eaux pluviales associées à la compétence « assainissement » s'applique déjà conformément au droit en vigueur : l'amendement est un simple rappel.

La Commission adopte l'amendement CL49.

En conséquence, l'amendement CL16 tombe.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission rejette l'amendement CL35 de M. André Chassaigne.

Elle adopte ensuite l'article 2 modifié.

Article 3

(art. L. 5214-21 du code général des collectivités territoriales)

Assouplissement des règles de représentation-substitution des communes au sein de syndicats exerçant les compétences « eau » et « assainissement »

Résumé du dispositif et effets principaux :

Le présent article propose de supprimer les dispositions spécifiques relatives au mécanisme de « représentation-substitution » des communes au sein des syndicats exerçant les compétences « eau » et « assainissement » qui avaient pour conséquence la dissolution de ceux ne regroupant pas au moins trois EPCI. Cette mesure doit permettre de maintenir les structures de coopération territoriale existantes.

Dernières modifications législatives intervenues :

L'article 67 de la loi NOTRe ⁽¹⁾ a encadré les règles de représentation-substitution applicables aux communes membres d'une communauté de communes dans un syndicat.

Modifications apportées par la commission des Lois :

À l'initiative de la rapporteure, la Commission a adopté une coordination au mécanisme de « représentation-substitution » applicable aux communautés d'agglomération de manière à ne pas fragiliser les syndicats mixtes regroupant en leur sein des communautés de communes et des communautés d'agglomération.

Depuis la loi NOTRe, le droit en vigueur prévoit que **lorsqu'un syndicat exerçant une compétence en matière d'eau ou d'assainissement regroupe des communes appartenant à trois EPCI à fiscalité propre au moins** à la date du transfert de cette compétence à une communauté de communes, **cette dernière se substitue, au sein du syndicat, aux communes qui la composent.**

Toutefois, si la communauté de commune ne souhaite pas se maintenir dans ce syndicat, le représentant de l'État peut, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), l'autoriser à s'en retirer au 1^{er} janvier de l'année qui suit la date du transfert de la compétence.

Dans le cas où, au contraire, **le syndicat ne regroupe pas des communes appartenant à trois EPCI au moins, ce transfert de compétence vaut retrait des communes membres de la communauté de communes du syndicat.**

(1) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

L'objectif de cette disposition était de réduire le nombre de syndicats compétents en matière d'eau et d'assainissement et d'inciter les communes à se regrouper dans des structures de coopération de plus grande taille.

MÉCANISME DE REPRÉSENTATION-SUBSTITUTION EN MATIÈRE D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT

Syndicat comportant trois EPCI au moins	Substitution de la communauté de communes aux communes membres au sein du syndicat
Syndicat comportant moins de trois EPCI	Retrait des communes membres du syndicat

Le présent article propose de supprimer ces dispositions spécifiques à l'exercice de la compétence « eau » et « assainissement » de manière à ce que le droit commun de la représentation-substitution propre aux communautés de communes puisse s'appliquer.

Ces dernières se substitueront ainsi à leurs communes membres d'un syndicat, sans condition de nombre minimum d'EPCI y participant.

L'objectif poursuivi est de préserver les syndicats existants et d'assurer la continuité des services qu'ils rendent à leurs usagers.

La commission des Lois a complété ce dispositif de manière à harmoniser les dispositions prévues pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération en matière de représentation-substitution. Par conséquent, les communautés d'agglomération pourront également se substituer à leurs communes membres sans condition de nombre d'EPCI à respecter pour maintenir leur présence au sein du syndicat.

*

* *

*La Commission **adopte** l'article 3 **modifié**.*

Après l'article 3

*Suivant l'avis défavorable de la rapporteure, la Commission **rejette** successivement les amendements CL30 et CL32 de Mme Danièle Obono et CL31 de M. Ugo Bernalicis.*

Elle examine ensuite l'amendement CL40 de M. Christophe Jerretie.

M. Christophe Jerretie. La rapporteure ayant repris par ailleurs le contenu de mon amendement visant à permettre aux communautés d'agglomération de maintenir les syndicats mixtes compétents en matière d'eau, je suis satisfait et le retire.

*L'amendement est **retiré**.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CL29 de Mme Danièle Obono.*

*Elle **adopte** ensuite l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

*

* *

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande **d'adopter** la proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes (n° 536) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

PERSONNES ENTENDUES

- **Association des Maires Ruraux de France (AMRF)**

- Mme Marie Jeanne Béguet, vice-présidente de l'AMRF et présidente de l'association des maires ruraux de l'Ain

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

- Mme Cécile Raquin, directrice, adjointe du directeur général

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

- M. Lionel Lagarde, adjoint au chef du bureau des services publics locaux

- M. Sébastien Romani, rédacteur au bureau des services publics locaux

- **Assemblée des communautés de France (AdCF)**

- M. Loïc Cauret, président délégué

- M. Charles-Éric Lemaignan, premier vice-président

- Mme Apoline Pretre, chargée des questions de l'eau

- Mme Montaine Blonsard, chargée des relations avec le Parlement

- **Association des maires de France (AMF)**

- M. Jean-Marc Vasse, maire de Terres-de-Caux (76)

- Mme Gwenola Stephan, responsable de la mission développement durable

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

- Mme Alice Couranjou, conseillère technique intercommunalités

- Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement