

N° 486

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 mars 2025

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à assouplir la gestion des compétences « eau » et « assainissement »,

Par M. Alain MARC,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda, présidente ; M. Christophe-André Frassa, Mme Marie-Pierre de La Gontrie, MM. Marc-Philippe Daubresse, Jérôme Durain, Mmes Isabelle Florennes, Patricia Schillinger, Cécile Cukierman, MM. Dany Wattebled, Guy Benarroche, Michel Masset, vice-présidents ; M. André Reichardt, Mmes Marie Mercier, Jacqueline Eustache-Brinio, M. Olivier Bitz, secrétaires ; M. Jean-Michel Arnaud, Mme Nadine Bellurot, MM. François Bonhomme, Hussein Bourgi, Mme Sophie Briante Guillemont, M. Ian Brossat, Mme Agnès Canayer, MM. Christophe Chaillou, Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Françoise Dumont, Laurence Harribey, Lauriane Josende, MM. Éric Kerrouche, Henri Leroy, Stéphane Le Rudulier, Mme Audrey Linkenheld, MM. Alain Marc, David Margueritte, Hervé Marseille, Mme Corinne Narassiguin, M. Paul Toussaint Parigi, Mmes Anne-Sophie Patru, Salama Ramia, M. Hervé Reynaud, Mme Olivia Richard, MM. Teva Rohfritsch, Pierre-Alain Roiron, Mme Elsa Schalck, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Dominique Vérien, M. Louis Vogel, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Sénat : Première lecture : 556, 665, 666 (2023-2024) et T.A. 7 (2024-2025)

Deuxième lecture : 446 et 487 (2024-2025)

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : Première lecture : 466, 1020 et T.A. 71

SOMMAIRE

Pages

I. LE TRANSFERT OBLIGATOIRE DES COMPÉTENCES « EAU » ET « ASSAINISSEMENT » : UNE INTERCOMMUNALISATION À MARCHÉ FORCÉE	5
A. LE TRANSFERT DES COMPÉTENCES « EAU » ET « ASSAINISSEMENT » : UNE OBLIGATION TRÈS CONTESTÉE	5
B. UNE OBLIGATION À LAQUELLE LE SÉNAT S'EST OPPOSÉ DE FAÇON CONSTANTE AU NOM DE LA LIBERTÉ DES TERRITOIRES	6
C. LES AMÉNAGEMENTS AU TRANSFERT OBLIGATOIRE : UN MOINDRE MAL DEVENU INSUFFICANT ET SOURCE DE COMPLEXITÉ.....	7
1. <i>Le report au 1^{er} janvier 2026 du transfert obligatoire des compétences aux communautés de communes</i>	<i>7</i>
2. <i>La délégation de compétences à un syndicat : une faculté très encadrée.....</i>	<i>8</i>
3. <i>Complexité excessive et inquiétude légitime des élus : un statu quo devenu intenable à l'approche de l'échéance de 2026</i>	<i>8</i>
II. LA FIN DE L'OBLIGATION DE TRANSFERT : UN DISPOSITIF CONÇU PAR LE SÉNAT ET APPROUVÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	9
A. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE : LA FIN DU TRANSFERT OBLIGATOIRE POUR LES COMMUNES AYANT CONSERVÉ LES COMPÉTENCES « EAU » ET « ASSAINISSEMENT ».....	9
1. <i>La fin de l'obligation de transfert des compétences « eau » et « assainissement » pour les communes qui en ont conservé l'exercice.....</i>	<i>9</i>
2. <i>La formalisation d'un dialogue relatif à l'organisation territoriale de l'exercice des compétences « eau » et « assainissement »</i>	<i>10</i>
B. L'EXAMEN À L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA SUPPRESSION DE L'OBLIGATION DE TRANSFERT ENTÉRINÉE ET ASSORTIE DE PLUSIEURS AJUSTEMENTS.....	11
1. <i>La fin du transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » : un principe approuvé et assorti de plusieurs ajustements</i>	<i>11</i>
a) <i>L'affirmation du caractère sécable de la compétence « assainissement »</i>	<i>11</i>
b) <i>La création facilitée de syndicats de gestion de l'eau et de l'assainissement</i>	<i>12</i>
c) <i>La possibilité de conduire des études communes sur la gestion de la ressource en eau</i>	<i>12</i>
2. <i>Le dialogue relatif à l'organisation territoriale des compétences : une obligation précisée et assouplie.....</i>	<i>13</i>
3. <i>L'introduction d'un mécanisme de solidarité entre communes en cas de pénurie d'eau.....</i>	<i>13</i>
III. LA POSITION DE LA COMMISSION : UNE ADOPTION SANS MODIFICATION POUR UNE ENTRÉE EN APPLICATION IMMÉDIATE.....	14
EXAMEN EN COMMISSION.....	17
LA LOI EN CONSTRUCTION	27

À l'approche de l'échéance du 1^{er} janvier 2026, date à compter de laquelle les compétences « eau » et « assainissement » devront obligatoirement être transférées aux communautés de communes, le Sénat est appelé à examiner en deuxième lecture la proposition de loi *visant à assouplir la gestion des compétences « eau » et « assainissement »*, déposée le 29 avril 2024 par le sénateur Jean-Michel Arnaud et plusieurs de ses collègues.

Suite à son adoption par le Sénat le 17 octobre 2024, l'inscription de ce texte à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale était **extrêmement attendue**, tant celui-ci répond à une inquiétude légitime et régulièrement exprimée par les élus locaux depuis près de dix ans.

En effet, l'objectif du dispositif conçu au Sénat est clair : il s'agit de **mettre un terme définitif à l'obligation de transfert des compétences « eau » et « assainissement » vers les communautés de communes pour les communes qui en ont conservé l'exercice**.

En adoptant, le 13 mars 2025, la proposition de loi sénatoriale, **les députés ont rejoint la position constamment défendue par le Sénat depuis l'adoption de la loi « NOTRe »**, ce dont la commission ne peut que se réjouir. L'émergence d'un consensus en faveur d'une solution respectueuse des libertés communales offre l'opportunité de clore ce chapitre et d'enfin mettre un terme à l'incertitude qui pèse depuis plusieurs mois sur les élus du bloc communal.

Aussi la commission a-t-elle **adopté sans modification la proposition de loi, qui doit entrer en application sans plus attendre afin de sécuriser la situation des communes** ayant conservé l'exercice des compétences « eau » et « assainissement ».

I. LE TRANSFERT OBLIGATOIRE DES COMPÉTENCES « EAU » ET « ASSAINISSEMENT » : UNE INTERCOMMUNALISATION À MARCHE FORCÉE

A. LE TRANSFERT DES COMPÉTENCES « EAU » ET « ASSAINISSEMENT » : UNE OBLIGATION TRÈS CONTESTÉE

Avant l'entrée en vigueur de la loi dite « NOTRe » du 7 août 2015, les compétences « eau » et « assainissement » relevaient de la catégorie des **compétences optionnelles ou facultatives** pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération¹.

¹ L'eau et l'assainissement étaient des compétences optionnelles des communautés d'agglomération. S'agissant des communautés de communes, l'eau constituait une compétence facultative, tandis que l'assainissement était une compétence optionnelle, figurant au sein d'une liste de sept groupes de compétences proposées aux communautés de communes, qui devaient en exercer au moins trois.

Dans sa version initiale, le projet de loi « NOTRe » ne prévoyait pas le transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération. C'est lors du vote en première lecture à l'Assemblée nationale, **sans aucune étude d'impact préalable, que le Gouvernement a déposé des amendements visant à intégrer ces compétences au sein du bloc de compétences obligatoires de ces deux catégories d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.**

Alors que le Sénat s'était opposé à l'obligation de transfert de ces compétences en deuxième lecture, la mesure a été réintroduite par la commission mixte paritaire.

La loi « NOTRe » de 2015 a ainsi instauré, à l'initiative du Gouvernement, **une obligation de transfert des compétences « eau » et « assainissement » des communes vers les communautés de communes et les communautés d'agglomération¹.** Face aux réserves exprimées par le Sénat, elle a toutefois fait l'objet d'un **compromis puisque l'échéance du transfert a été repoussée au 1^{er} janvier 2020.**

B. UNE OBLIGATION À LAQUELLE LE SÉNAT S'EST OPPOSÉ DE FAÇON CONSTANTE AU NOM DE LA LIBERTÉ DES TERRITOIRES

Soucieux de **préserver la liberté des communes et d'assurer le respect du principe de subsidiarité,** le Sénat a constamment réaffirmé son **opposition au caractère obligatoire du transfert des compétences « eau » et « assainissement »** aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération, conduisant le législateur à assouplir cette obligation.

Dès le 23 février 2017, le Sénat a adopté, à l'unanimité, une proposition de loi de Bruno Retailleau et plusieurs de ses collègues, *visant au maintien des compétences « eau » et « assainissement »* dans les compétences optionnelles des communautés de communes². Plusieurs propositions de loi similaires³, visant à **rétablir le caractère facultatif des compétences « eau » et « assainissement »** ou à **assouplir l'obligation de transfert,** ont été déposées au cours des dernières années et des derniers mois.

¹ Articles 64 et 66 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Proposition de loi n° 291 (2016-2017) visant au maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes, déposée par Bruno Retailleau et plusieurs de ses collègues le 11 janvier 2017.

³ Proposition de loi n° 730 (2021-2022) visant au maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences facultatives des communautés de communes et des communautés d'agglomération, déposée par Mathieu Darnaud et plusieurs de ses collègues le 22 juin 2022 ; Proposition de loi n° 57 (2022-2023) visant à rétablir la liberté locale en matière de transfert des compétences eau et assainissement des communes aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération, déposée par Jean-Michel Arnaud et plusieurs de ses collègues, le 18 octobre 2022.

Le 16 mars 2023, le Sénat a adopté une proposition de loi de Jean-Yves Roux et plusieurs de ses collègues, visant à permettre une gestion différenciée des compétences « eau » et « assainissement »¹. Ce texte entendait **mettre un terme au transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes, tout en organisant la restitution de ces compétences** au profit des communes qui souhaiteraient en récupérer l'exercice et en assouplissant les modalités de délégation desdites compétences à une commune ou un syndicat infra communautaire.

Traduisant les recommandations formulées par le **groupe de travail du Sénat sur la décentralisation présidé par Gérard Larcher** en juillet 2023, la **proposition de loi visant à rendre aux élus locaux leur pouvoir d'agir**, déposée le 22 mars 2024 par François-Noël Buffet, Mathieu Darnaud, Françoise Gatel et Jean-François Husson, a réaffirmé également la position constante du Sénat en faveur du caractère facultatif du transfert des compétences « eau » et « assainissement » et de la liberté des territoires.

C. LES AMÉNAGEMENTS AU TRANSFERT OBLIGATOIRE : UN MOINDRE MAL DEVENU INSUFFISANT ET SOURCE DE COMPLEXITÉ

1. Le report au 1^{er} janvier 2026 du transfert obligatoire des compétences aux communautés de communes

Tandis que le transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés d'agglomération est devenu obligatoire le 1^{er} janvier 2020, la loi du 3 août 2018², dite « Ferrand », a créé une **possibilité de report de ce transfert au bénéfice des communes membres d'une communauté de communes**.

Cette loi a permis aux communes membres d'une communauté de communes n'exerçant pas les compétences « eau » ou « assainissement » de s'opposer au transfert obligatoire de ces deux compétences ou de l'une d'entre elles à l'intercommunalité si, avant fin 2019, au moins 25 % des communes membres de la communauté de communes représentant au moins 20 % de la population délibéraient en ce sens. **À condition de réunir cette minorité de blocage, le transfert de compétence a ainsi été repoussé au 1^{er} janvier 2026.**

Par la suite, la loi du 27 décembre 2019, dite « Engagement et proximité », a facilité les modalités de ce report, notamment en octroyant aux communes membres d'une communauté de communes **la possibilité de s'opposer à la prise de compétence de leur intercommunalité lorsque celle-ci, alors qu'elle n'exerçait pas ou seulement partiellement ces compétences, se prononce sur leur exercice après le 1^{er} janvier 2020.**

¹ Proposition de loi n° 908 (2021-2022), déposée au Sénat le 29 septembre 2022.

² Article 1^{er} de la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

2. La délégation de compétences à un syndicat : une faculté très encadrée

La loi « Engagement et proximité » de 2019 a par ailleurs introduit un mécanisme de délégation de tout ou partie des compétences « eau » et « assainissement » d'une communauté de communes vers l'une de ses communes membres ou un syndicat infra-communautaire.

La délégation à un syndicat de communes est toutefois **particulièrement encadrée** puisque le syndicat délégataire doit exister au 1^{er} janvier 2019 et être inclus en totalité dans le périmètre de l'intercommunalité.

Parallèlement, le législateur a aménagé une **possibilité de maintien de ces syndicats**. Ainsi, lorsque la communauté de communes devient compétente, avant le 1^{er} janvier 2026, en matière d'eau et d'assainissement, le maintien du syndicat doit être décidé, dans un délai de neuf mois, par le seul organe délibérant de la communauté de communes. Si le principe de la délégation est acté par l'intercommunalité, le maintien du syndicat est prolongé d'un an afin de permettre aux parties de prévoir, par convention, les conditions de la délégation.

La loi du 21 février 2022, dite « 3DS »¹, a en outre permis, lorsque la communauté de communes devient compétente à titre obligatoire au 1^{er} janvier 2026, **le maintien par principe des syndicats de gestion des eaux préexistants**, sauf délibération contraire de la communauté de communes.

3. Complexité excessive et inquiétude légitime des élus : un *statu quo* devenu intenable à l'approche de l'échéance de 2026

Les assouplissements successifs consentis pour atténuer les effets d'un transfert obligatoire imposé aux communes en méconnaissance des réalités du terrain ont généré une situation d'une complexité considérable, tant sur le plan juridique que pratique.

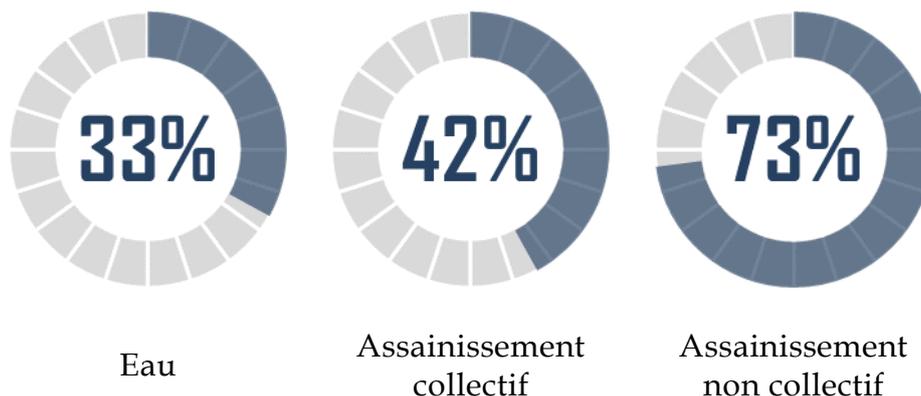
Les associations d'élus entendues par le rapporteur au cours de ses travaux ont notamment souligné **l'incompréhension et la confusion suscitées par les conventions de délégation**, un dispositif peu opérationnel et dont l'intérêt ne semble pas avéré aux yeux des maires.

Le risque d'une **augmentation de la facture** pour les usagers, **l'affaiblissement du lien entre le maire et ses administrés**, la nécessité de **maintenir une fine connaissance des réseaux** existants ou encore **l'absence de correspondance entre les périmètres intercommunaux et les bassins hydrographiques** sont autant d'arguments qui plaident en faveur d'une gestion différenciée des compétences « eau » et « assainissement ».

¹ Article 30 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

La coexistence de communautés de communes ne souhaitant pas exercer ces compétences et de communes désireuses de préserver une gestion au plus proche des réalités de leur territoire démontre, s'il le fallait encore, le non-sens que constitue ce transfert obligatoire dont l'échéance approche désormais à grands pas.

Communautés de communes exerçant une compétence liée à l'eau et l'assainissement au 1^{er} octobre 2022



Sources : Direction générale des collectivités locales et base nationale sur l'intercommunalité (BANATIC)

Les données transmises au rapporteur tendent à confirmer les réticences générées par l'intercommunalisation de ces compétences : **seules 29 % des communes ont transféré la compétence « eau » à leur communauté de communes**, tandis que 71 % d'entre elles exercent la compétence seule (14 %) ou dans le cadre d'une structure syndicale (57 %).

II. LA FIN DE L'OBLIGATION DE TRANSFERT : UN DISPOSITIF CONÇU PAR LE SÉNAT ET APPROUVÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR LE SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE : LA FIN DU TRANSFERT OBLIGATOIRE POUR LES COMMUNES AYANT CONSERVÉ LES COMPÉTENCES « EAU » ET « ASSAINISSEMENT »

1. La fin de l'obligation de transfert des compétences « eau » et « assainissement » pour les communes qui en ont conservé l'exercice

Par l'adoption en séance publique de quatre amendements identiques¹ – dont celui présenté par le rapporteur Alain Marc au nom la commission des lois –, le Sénat a réécrit l'article 1^{er} de la proposition de loi afin de **mettre un terme à l'obligation de transfert des compétences « eau » et « assainissement » des communes vers les communautés de communes au 1^{er} janvier 2026.**

¹ Les amendements [n° 3 rect.](#) de Cécile Cukierman, [n° 9 rect. bis](#) de Maryse Carrère, [n° 13 rect. ter](#) de Bernard Buis et [n° 14](#) d'Alain Marc, présenté au nom de la commission des lois.

Dans sa **rédaction initiale**, l'article 1^{er} proposait de rétablir le caractère facultatif du transfert des compétences « eau » et « assainissement » pour les seules communes membres d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté de communes située en zone de montagne. Il permettait, en outre, aux communes ayant déjà transféré les compétences « eau » et « assainissement » à l'intercommunalité, d'en obtenir la restitution.

Le dispositif *in fine* adopté par le Sénat à l'initiative de la commission des lois s'en distingue à deux égards :

- d'une part, il **permet à toutes les communes membres d'une communauté de communes qui n'ont pas encore, à la date d'entrée en vigueur de la loi, transféré les compétences à l'intercommunalité d'en conserver l'exercice**¹. Ces communes pourront ainsi librement confier, en tout ou partie, les compétences « eau » et « assainissement » à un syndicat ou à leur communauté de communes (transfert facultatif), ou continuer à les exercer seules ;

- d'autre part, le dispositif inscrit à l'article 1^{er} **ne permet pas de « retour en arrière » pour les transferts de compétences déjà effectués**. Concrètement, les communes qui n'ont pas fait usage de la « minorité de blocage » permettant de reporter le transfert des compétences au 1^{er} janvier 2026 ne pourront pas obtenir la restitution des compétences.

Compte tenu de l'imminence de l'échéance du 1^{er} janvier 2026, le rapporteur, Alain Marc, a tenu à préciser que **les communes qui, alors qu'elles ont fait le choix de repousser le transfert des compétences « eau » et « assainissement » au 1^{er} janvier 2026, ont engagé ou ont été associées à des études visant à préparer ce transfert, ne devront pas être considérées comme ayant transféré ces compétences à leur communauté de communes**, et donc conserveront leur liberté.

En somme, le mécanisme conçu par le Sénat tend à **rendre leur entière liberté de gestion aux communes qui n'ont pas transféré les compétences « eau » et « assainissement » à leur communauté de communes à la date d'entrée en vigueur** du texte, sans pour autant remettre en cause les transferts déjà réalisés.

2. La formalisation d'un dialogue relatif à l'organisation territoriale de l'exercice des compétences « eau » et « assainissement »

Par l'introduction, à l'initiative de la commission des lois, d'un article 3 *bis*², le Sénat a prévu **l'instauration d'un dialogue sur l'organisation territoriale de l'exercice des compétences « eau » et « assainissement » qui se tiendrait dans le cadre de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI)**.

¹ L'article 1^{er} tend, à cet effet, à modifier substantiellement l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales.

² Issu d'un amendement n° 17, présenté par Alain Marc au nom de la commission des lois.

Ce dispositif traduit la conviction de la commission des lois : si la mutualisation de ces compétences est pertinente pour préserver la ressource en eau, **les communes et leurs intercommunalités demeurent les mieux placées pour apprécier l'échelle de cette mutualisation, qui ne doit pas être imposée mais choisie par les acteurs locaux eux-mêmes en fonction des réalités de leurs territoires.**

Dans cette optique, l'article 3 *bis* adopté au Sénat organisait¹ une réunion annuelle de la CDCI sur un ordre du jour consacré aux « enjeux liés à la qualité et la quantité de la ressource ainsi qu'à la performance des services et l'efficacité des interconnexions ». La CDCI aurait, à cette occasion, porté une **appréciation sur la pertinence de l'exercice des compétences « eau » et « assainissement » sur le territoire et pu, le cas échéant, formuler des propositions** visant à en renforcer la mutualisation.

B. L'EXAMEN À L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA SUPPRESSION DE L'OBLIGATION DE TRANSFERT ENTÉRINÉE ET ASSORTIE DE PLUSIEURS AJUSTEMENTS

Lors de l'examen de la proposition de loi à l'Assemblée nationale, les députés ont, pour l'essentiel, **approuvé le dispositif adopté par le Sénat, rejoignant ainsi la position constamment défendue par les sénateurs** depuis l'adoption de la loi « NOTRe ».

1. La fin du transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » : un principe approuvé et assorti de plusieurs ajustements

L'équilibre du dispositif voté au Sénat à l'article 1^{er} a été conservé par les députés : à compter de l'entrée en vigueur de la loi, les communes qui ont conservé l'exercice des compétences « eau » et « assainissement » n'auront plus l'obligation de procéder à ce transfert – qui devait intervenir au 1^{er} janvier 2026. En revanche, aucun « retour en arrière » ne sera possible dans les cas où ces compétences ont déjà été transférées.

Plusieurs ajustements ont parallèlement été introduits.

a) L'affirmation du caractère sécable de la compétence « assainissement »

Par l'adoption d'un amendement² du rapporteur Jean-Luc Warsmann à l'article 1^{er}, la commission des lois de l'Assemblée nationale a conféré un **caractère « sécable » à la compétence « assainissement »**.

Dès lors, **les communautés de communes qui exercent seulement une partie de la compétence « assainissement », c'est-à-dire soit**

¹ Par l'introduction d'un nouvel article L. 5211-45-1 au sein du code général des collectivités territoriales.

² Amendement [n° CL20](#) de Jean-Luc Warsmann.

l'assainissement collectif, soit l'assainissement non collectif, **n'auront pas l'obligation d'exercer l'autre partie de la compétence.**

Cette précision vise à permettre aux communes qui ont transféré à la communauté de communes une partie seulement de la compétence « assainissement » – il s'agit souvent de la compétence « assainissement non collectif »¹ – de **demeurer libres de transférer ou non l'autre partie de cette compétence à compter de l'entrée en vigueur de la loi.**

b) La création facilitée de syndicats de gestion de l'eau et de l'assainissement

Les députés ont, par l'adoption d'un amendement présenté par Vincent Descœur², introduit un **article 1^{er} A** visant à **sécuriser la possibilité** pour les communes et les intercommunalités compétentes pour la gestion des compétences « eau » et « assainissement » **de créer de nouveaux syndicats** afin d'en mutualiser l'exercice.

L'article 1^{er} A tend ainsi à compléter l'article L. 5111-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT)³, qui **subordonne l'autorisation par le préfet de la création de syndicats de communes et de syndicats mixtes à leur compatibilité avec le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI)**, afin d'exonérer les syndicats compétents en matière d'eau ou d'assainissement d'une telle exigence de compatibilité.

Cette catégorie de syndicats bénéficierait donc de **l'exception⁴** aujourd'hui applicable aux syndicats compétents en matière de construction ou de fonctionnement d'école préélémentaire ou élémentaire, d'accueil de la petite enfance ou d'action sociale.

c) La possibilité de conduire des études communes sur la gestion de la ressource en eau

Les députés ont, enfin, complété l'article 1^{er} pour préciser **qu'une commune ayant conservé l'exercice des compétences « eau » et « assainissement » peut « réaliser, avec l'établissement public de coopération intercommunale et les communes du bassin versant, des études sur la gestion de la ressource en eau et sur la sécurité du service ».**

¹ En effet, d'après les données fournies par la direction générale des collectivités locales (DGCL), au 1^{er} octobre 2022, 42 % des communautés de communes exerçaient la compétence « assainissement collectif » et 73 % d'entre elles la compétence « assainissement non collectif ».

² Amendement [n° CL1](#) de Vincent Descœur et plusieurs de ses collègues.

³ Cet article est issu de l'article 44 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

⁴ Ces exceptions ont été introduites par la loi n° 2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale.

Issue d'un amendement¹ adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale avec un avis de sagesse du rapporteur, cette disposition explicite une faculté déjà existante, et n'ajoute *a priori* rien à l'état du droit.

2. Le dialogue relatif à l'organisation territoriale des compétences : une obligation précisée et assouplie

En commission, les députés ont **entièrement réécrit l'article 3 bis² relatif au dialogue territorial** sur l'organisation des compétences « eau » et « assainissement » à l'échelle du département.

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale présente **deux principales différences** par rapport à sa version initiale :

- d'une part, **la fréquence des réunions a été réduite**, l'article prévoyant désormais que la CDCI devra se réunir pour évoquer l'organisation territoriale des compétences relatives à l'eau et l'assainissement **une fois tous les six ans, dans les six mois suivant chaque renouvellement général des conseils municipaux³** ;

- d'autre part, **les conseils municipaux⁴ et organes délibérants des EPCI⁵ compétents devront se réunir, après chaque renouvellement général** et une fois publié le compte-rendu de la réunion de la CDCI susmentionnée, pour évoquer les mêmes enjeux.

L'article précise enfin que la commission ne peut que « *formuler des propositions non contraignantes⁶ sur l'organisation territoriale des compétences "eau" et "assainissement" à l'échelle du département* ».

3. L'introduction d'un mécanisme de solidarité entre communes en cas de pénurie d'eau

À l'initiative du rapporteur Jean-Luc Warsmann⁷, la commission des lois de l'Assemblée nationale a introduit un article 5 qui tend à inscrire dans la loi un **mécanisme de solidarité entre communes voisines en cas de pénurie d'eau potable**.

Ainsi, aux termes de cet article, « [l]orsque le réseau public d'adduction et de distribution d'eau potable d'une commune connaît une **rupture qualitative ou**

¹ Amendement [n° CL16](#) de Marie Pochon.

² Amendement [n° CL21](#) du rapporteur Jean-Luc Warsmann.

³ Ces dispositions seraient intégrées, comme l'avait proposé le Sénat, au sein d'un nouvel article L. 5211-45-1 du code général des collectivités territoriales, placé dans la section consacrée aux attributions de la commission départementale de la coopération intercommunale.

⁴ Cette prescription figurerait au sein d'un nouvel article L. 2224-7-1-2 du code général des collectivités territoriales.

⁵ Cette prescription figurerait au sein de l'article L. 5214-17 du code général des collectivités territoriales.

⁶ Cette précision rédactionnelle ne fait qu'explicitier le caractère non-contraignant des propositions susceptibles d'être formulées par la CDCI, lequel ressortait déjà du dispositif voté par la Sénat.

⁷ Amendement [n° CL25](#).

quantitative pour la première fois depuis au moins cinq ans, le maire peut demander à une commune voisine dont les réserves d'eau sont supérieures aux besoins estimés la mise à disposition d'eau potable ». Dans cette hypothèse, il incomberait à la commune bénéficiaire – à laquelle la ressource en eau est **fournie à titre gratuit** –, de financer son **acheminement**.

Le second alinéa de l'article 5 précise que la « *commune donatrice est exemptée de toute contribution sur l'eau faisant l'objet du transfert gratuit* ». Ce dispositif semble ainsi destiné à permettre que **les volumes d'eau mis à disposition par la commune donatrice ne soient pas pris en compte pour le calcul des redevances¹ liées à l'eau potable** auxquelles sont assujetties les communes compétentes en matière de distribution d'eau potable.

D'après le rapporteur Jean-Luc Warsmann, ce mécanisme a pour **objectif** « *[d'inciter] au volontariat* » tout en veillant, via l'instauration d'un délai de cinq ans, à ce que « *cette possibilité [ne puisse pas] se transformer en une prime* »² en faveur des communes qui ne fournissent pas les efforts suffisants pour garantir la performance de leur système de captage d'eau.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION : UNE ADOPTION SANS MODIFICATION POUR UNE ENTRÉE EN APPLICATION IMMÉDIATE

En adoptant la proposition de loi, **les députés ont rejoint la position constamment défendue par le Sénat** en matière de gestion des compétences « eau » et « assainissement », permettant l'émergence – très attendue – d'un consensus sur cette question au Parlement.

L'examen en deuxième lecture de ce texte au Sénat offre **l'occasion historique de faire aboutir**, une décennie après l'intercommunalisation forcée décidée par la loi « NOTRe », **une solution respectueuse des libertés communales et permettant de maintenir une gestion des compétences « eau » et « assainissement » au plus proche des réalités de chaque territoire**.

La commission a **approuvé la majeure partie des ajustements apportés au texte par l'Assemblée nationale**, jugeant, selon le cas, qu'ils étaient de nature à renforcer la liberté d'organisation des communes ou, à défaut, qu'ils ne soulevaient pas de difficultés majeures.

En revanche, s'agissant de **l'article 5**, la commission a relevé qu'en l'état actuel du droit, rien n'interdit à des communes voisines de se fournir mutuellement de l'eau **à titre gratuit** lorsque l'une d'entre elles fait face à une situation de pénurie. En semblant limiter cette faculté de don aux hypothèses où la pénurie intervient « *pour la première fois depuis au moins*

¹ À commencer par les redevances pour la performance des réseaux d'eau potable et pour la performance des systèmes d'assainissement collectif (articles L. 213-10-5 et suivants du code de l'environnement).

² Compte rendu de la séance publique du 13 mars 2025.

cinq ans », la rédaction retenue par **cet article ne doit pas restreindre la liberté dont bénéficient actuellement les communes**, en faisant obstacle à la solidarité dans les cas où une telle pénurie interviendrait plusieurs fois sur la période de cinq ans.

D'autre part, la commission souligne que lorsque le réseau public d'adduction et de distribution est affecté par des ruptures qualitatives ou quantitative, le préfet peut déclencher **le plan « ORSEC »**¹, qui permet d'apporter une réponse aux enjeux d'obligation de solidarité et de mobilisation des ressources en eau entre les communes, en cas de crise.

Sous ces réserves et dans l'attente qu'un texte ultérieur puisse lever les incertitudes d'interprétation de l'article 5 par une rédaction plus précise de ses dispositions, la commission a tout de même **adopté sans modification la proposition de loi**.

Elle a en effet **jugé indispensable, compte tenu de l'imminence de l'échéance du 1^{er} janvier 2026, de sécuriser au plus vite la situation des communes** ayant conservé l'exercice des compétences « eau » et « assainissement », par **l'adoption définitive d'un dispositif défendu par le Sénat depuis près de dix ans**.

*

* *

Réunie le mercredi 26 mars 2025, la commission a adopté la proposition de loi sans modification.

¹ Plan « Organisation de la réponse de la sécurité civile », qui comporte un volet « Eau potable ».

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 26 MARS 2025

Mme Muriel Jourda, présidente. – Nous en venons à présent à l'examen du rapport d'Alain Marc sur la proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale en première lecture, visant à assouplir la gestion des compétences « eau » et « assainissement ».

M. Alain Marc, rapporteur. – Comme je le rappelais au mois d'octobre 2024 devant notre hémicycle, cela fait désormais dix ans que notre assemblée s'emploie à atténuer les conséquences du transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes imposé par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite NOTRe. Richard Ferrand ne s'y était pas trompé, puisqu'il fut à l'initiative de la loi du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes, qui a permis le report de ce transfert à 2026.

Nous examinons aujourd'hui, en deuxième lecture, la proposition de loi déposée par notre collègue Jean Michel Arnaud qui vise à mettre fin à l'obligation de transfert des compétences « eau » et « assainissement » pour les communes qui en ont conservé l'exercice.

L'occasion historique s'offre à nous, en adoptant définitivement ce texte, de clore ce chapitre et de rendre enfin leur liberté aux communes dans la gestion de ces compétences, conformément à la position constamment défendue par le Sénat. Mieux vaut tard que jamais, car le parcours parlementaire du texte qui nous revient en deuxième lecture n'a pas été – loin s'en faut ! – un long fleuve tranquille.

En effet, l'instabilité qui a marqué l'actualité politique des derniers mois n'a eu d'égal que la constance avec laquelle notre assemblée a défendu la liberté des maires en matière de gestion des compétences « eau » et « assainissement ».

D'abord reporté en raison de la dissolution de l'Assemblée nationale prononcée en juin 2024, l'examen de la proposition de loi dans notre hémicycle n'a pu intervenir qu'en octobre 2024. C'est ensuite la censure du Gouvernement de Michel Barnier en décembre 2024 qui a fait obstacle à son inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale dans les délais prévus initialement.

Je tiens d'ailleurs à rendre hommage à nos collègues députés du groupe Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires (Liot) qui, une fois n'est pas coutume, ont rendu possible la poursuite de la navette, en inscrivant le texte à l'ordre du jour transpartisan de l'Assemblée nationale du 12 mars 2025.

Nous y voilà, chers collègues : l'intense travail collectif de conviction que nous avons mené auprès des gouvernements successifs doit désormais trouver sa concrétisation dans la loi et la responsabilité nous en incombe.

En effet, les attentes des élus locaux sur le terrain nous obligent : l'échéance du 1^{er} janvier 2026, date à compter de laquelle doit intervenir le transfert obligatoire des compétences, approche à grands pas. Plus que jamais, nous avons le devoir d'apporter une réponse sans équivoque à leurs inquiétudes légitimes.

En tant que conseiller municipal d'une petite commune de 215 habitants et conseiller d'une communauté de communes de 5 200 habitants, dont j'ai également été le président, je mesure à quel point il est urgent de mettre un terme définitif à l'incertitude qui règne encore sur ce dossier.

Permettez-moi de rappeler les grandes lignes de la solution d'équilibre à laquelle est parvenue notre assemblée lors de l'examen de ce texte en première lecture.

Je rappelle tout d'abord que le dispositif a été conçu et proposé en séance publique par notre commission, avec la précieuse contribution de nos collègues Mathieu Darnaud, Jean-Michel Arnaud, Cécile Cukierman, Jean-Yves Roux, Franck Menonville et Paul-Toussaint Parigi, que je remercie et dont je salue l'engagement sans faille.

Voici donc le principe consacré à l'article 1^{er} de la proposition de loi : les communes qui n'ont pas encore transféré les compétences « eau » et « assainissement » à leur communauté de communes à la date d'entrée en vigueur de la loi ne seront plus obligées de procéder à ce transfert au 1^{er} janvier 2026. Elles retrouveront, leur entière liberté.

Toutefois, il n'y aura pas de retour en arrière possible pour les communes qui ont déjà transféré les compétences : les transferts déjà effectués ne seront donc pas remis en cause.

Parallèlement, nous avons introduit un nouvel article 3 *bis* organisant un dialogue territorial sur l'exercice des compétences « eau » et « assainissement » à l'échelle du département. Ce dialogue devait avoir lieu au sein de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), à l'occasion d'une réunion annuelle dédiée aux enjeux de qualité et de quantité d'eau, et pouvant déboucher sur la formulation de propositions non contraignantes.

Avec cet article, nous réaffirmons une conviction forte : si la mutualisation de ces compétences peut être pertinente pour préserver la ressource en eau, les communes et leurs intercommunalités demeurent les mieux placées pour apprécier l'échelle de cette mutualisation, qui ne doit pas être imposée mais choisie par les acteurs locaux eux-mêmes en fonction des réalités de leurs territoires. En effet, lorsqu'elles ont été conçues, les intercommunalités n'ont jamais été pensées pour correspondre aux périmètres des bassins versants et des vallées.

Il va sans dire que l'examen de cette proposition de loi à l'Assemblée nationale était attendu. Et ces attentes ont été satisfaites puisque les députés ont, pour l'essentiel, approuvé le dispositif conçu au Sénat et préservé son équilibre.

Nous ne pouvons que nous réjouir de l'émergence, au Parlement, d'un consensus en faveur d'une solution respectueuse des libertés communales et de nature à conserver une gestion différenciée des compétences « eau » et « assainissement », adaptée aux spécificités de chaque territoire.

Les députés ont apporté au texte plusieurs ajustements, qui me semblent aller dans le bon sens ou, à tout le moins, ne pas soulever de difficultés majeures.

En premier lieu, l'Assemblée nationale a consacré le caractère « sécable » de la compétence « assainissement », en distinguant l'assainissement collectif et l'assainissement non collectif. Cela signifie concrètement qu'une commune qui a transféré à l'intercommunalité une partie seulement de la compétence sera libre de transférer ou non l'autre partie de cette compétence à compter de l'entrée en vigueur de la loi.

En deuxième lieu, sur l'initiative du député Vincent Descœur, les députés ont facilité la création de nouveaux syndicats compétents en matière d'eau et d'assainissement, en précisant que ces syndicats pouvaient être créés même s'ils ne sont pas compatibles avec le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI). Cette exigence de compatibilité permettait jusqu'alors au préfet de refuser les mutualisations proposées par les élus. Jusqu'à présent, les dérogations à l'obligation de compatibilité au SDCI ne concernaient que les syndicats compétents en matière de construction ou de fonctionnement d'école préélémentaire ou élémentaire, d'accueil de la petite enfance ou d'action sociale.

En troisième lieu, les députés ont rendu plus souple le dispositif de dialogue territorial conçu par le Sénat, en réduisant notamment la fréquence des réunions de la CDCI : elles n'auront lieu qu'une fois tous les six ans, après chaque renouvellement général des conseils municipaux.

Enfin, le texte qui nous est transmis par l'Assemblée nationale contient un nouvel article 5, qui vise à inscrire dans la loi la possibilité pour les communes de se fournir mutuellement de l'eau en cas de pénurie. Lorsqu'une telle pénurie intervient pour la première fois sur une période de cinq ans, l'article prévoit que les volumes d'eau fournis par la commune donatrice pourront être déduits du calcul des redevances liées à l'eau potable.

En l'état actuel du droit, rien n'interdit aux communes de faire preuve d'une telle solidarité : il ne faudrait donc pas que la rédaction retenue ici aboutisse à restreindre la liberté dont bénéficient d'ores et déjà nos communes pour se fournir de l'eau. Ces incertitudes d'interprétation devront être levées à l'occasion d'un texte ultérieur, et nous y veillerons.

Vous l'aurez deviné, mes chers collègues, en dépit de ces quelques réserves, je vous invite à adopter conforme la proposition de loi, afin de permettre son entrée en application immédiate.

Compte tenu de l'imminence de l'échéance du 1^{er} janvier 2026 et comme je vous l'indiquais en préambule, nous avons l'opportunité et le devoir de sécuriser au plus vite la situation des communes ayant conservé les compétences « eau » et « assainissement » par l'adoption définitive d'un dispositif défendu par le Sénat depuis près de dix ans.

M. Mathieu Darnaud. – La morale de ce récit législatif m'incite à m'interroger sur le bien-fondé de la locution latine « *Perseverare diabolicum* ». En l'espèce, la persévérance aura été salutaire, comme l'a dit notre excellent rapporteur, puisque nous n'avons fléchi à aucun moment. Je salue l'auteur de cette proposition de loi et l'ensemble des collègues que le rapporteur a cités.

En effet, je suis convaincu que c'est l'expression du Sénat qui est aujourd'hui reconnue, à travers laquelle nous souhaitons consacrer une liberté communale qui nous permettra d'apporter des réponses idoines aux difficultés que nous rencontrons dans chacun de nos territoires. Le rapporteur l'a souligné : l'eau, plus encore que l'assainissement, relève d'une compétence dont la logique ne se borne pas au périmètre des intercommunalités, mais s'inscrit dans la problématique plus large des bassins versants et des bassins hydrographiques. Il était donc essentiel que nous puissions persévérer en bravant les dissolutions et les censures, pour faire en sorte que la voix du Sénat, qui est le reflet de l'immense majorité des communes de France, trouve une issue heureuse.

Je vois aussi dans ce texte l'expression d'une volonté sans cesse réaffirmée de laisser aux maires qui souhaitent se regrouper la possibilité de choisir entre un syndicat ou une intercommunalité, en fonction des besoins de leur territoire.

Je crois que nous devrions nous inspirer de cette volonté sénatoriale pour faire en sorte que, demain, une vitalité puisse s'exprimer au sein de la démocratie locale lors des prochaines élections municipales. Il y a une ardente nécessité à redonner le sentiment aux élus des communes de France qu'ils peuvent choisir et être acteurs de leur destin au sein du bloc communal et avec l'intercommunalité. En effet, certaines compétences doivent échoir à l'intercommunalité – nous ne l'avons jamais contesté –, mais il faut parfois introduire de la souplesse pour être au rendez-vous des aspirations qui se manifestent dans les territoires de France. D'autant que, en ce qui concerne l'eau, la question tarifaire doit aussi être prise en compte. En ce sens, nous avons, à de multiples reprises, pointé du doigt au Sénat le fait que des regroupements forcés pouvaient avoir une incidence sur le coût de l'eau pour l'usager.

Ce texte constitue l'issue heureuse d'un long combat où se sont engagés l'ensemble des membres de notre commission. Je remercie aussi nos

collègues de l'Assemblée nationale et le Premier ministre Michel Barnier, qui a permis, alors que nous arrivions à quelques encâblures des élections municipales, de faire entendre la voix de la raison.

M. Jean-Michel Arnaud, auteur de la proposition de loi. – Bien que l'essentiel ait été dit, je tiens à exprimer ma satisfaction de voir ce long processus aboutir. Je le dis dans un esprit transpartisan, mais aussi dans un souci d'adaptation à la réalité du terrain. Nous n'enlevons rien à celles et ceux qui ont fait le choix de s'organiser dans le cadre de leur établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Nous n'empêchons pas non plus ceux qui se sont organisés depuis de nombreuses années dans le cadre de syndicats intercommunaux à vocation unique de maintenir cette possibilité enracinée dans les territoires, où elle garantit un équilibre entre la bonne solution technique et le prix juste payé par les usagers. Nous n'affaiblissons en rien la force de l'intercommunalité quand elle est choisie.

Si nous sommes aujourd'hui conduits à examiner ce texte, c'est parce que la loi NOTRe, dans le cadre d'arbitrages ultimes sur des sujets périphériques aux compétences « eau » et « assainissement », a imposé le transfert obligatoire de ces compétences au 1^{er} janvier 2020 avant qu'il soit reporté à 2026. Avec l'ensemble des groupes politiques du Sénat, nous avons su cultiver un esprit transpartisan pour aboutir à un texte nécessaire et attendu dans les territoires.

D'aucuns semblent se faire les avocats d'une cause perdue, estimant que le « XXL » est la solution à tous les maux de la société. Mais il était indispensable dans certaines zones, notamment les zones de montagne, de mettre en place les assouplissements nécessaires. Nous avons trop tardé à le faire, assourdis par la litanie de ceux qui voulaient transférer à tout prix. Nombre de communes qui ont été contraintes de procéder à ce transfert le regrettent aujourd'hui. Nous avons toutefois trouvé une voie de passage équilibrée qui évitera de bouleverser tout le pays en détruisant ce qui a été construit parfois sous la contrainte, parfois de manière volontaire. Il reste un nombre significatif de communes, notamment dans le sud de la France, qui seront très heureuses de pouvoir déployer leur stratégie « eau » et « assainissement » dans de bonnes conditions, en échappant au délai du 1^{er} janvier 2026.

Je remercie ceux de mes collègues qui se sont mobilisés sur le sujet. Même si le texte de l'Assemblée nationale aurait pu être meilleur encore, nous nous en contenterons, car il préserve l'essentiel, c'est-à-dire la liberté de choix des communes qui n'ont pas encore opéré le transfert des compétences « eau » et « assainissement ». Comme l'a dit le rapporteur, nous devons probablement encore toiletter quelques détails du texte à l'occasion de travaux législatifs ultérieurs.

Je vous invite, mes chers collègues, à voter conforme le texte voté à l'Assemblée nationale, car il reprend les principaux dispositifs que nous avons adoptés, ici, au Sénat, le 24 octobre 2024.

Mme Laurence Harribey. – Beaucoup d'eau a coulé sous les ponts – et dans les tuyaux... – depuis que nous débattons de ce sujet. Nous sommes au bout d'un processus et il nous faut être raisonnables.

Si certains ont mis en avant la nécessité d'avoir une vision intercommunale, ce n'est évidemment pas par idéologie, mais tout simplement parce que de très importants enjeux se jouent en termes de grand cycle et de qualité de l'eau. J'espère vraiment que, dans dix ans, nous ne connaissons pas de catastrophes de ce point de vue.

La majorité du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain est plutôt favorable à une gestion par l'intercommunalité, mais nous sommes pragmatiques. Nous nous devons de résoudre les problèmes spécifiques qui peuvent se poser, par exemple pour les communes de montagne. Il est vrai que les limites de l'intercommunalité ne sont pas toujours celles de l'eau.

Ce qui est important pour nous, c'est que ce texte est pragmatique, qu'il est respectueux des libertés communales et qu'il ne revient pas en arrière pour détricoter la loi NOTRe. Il permet des adaptations, ce qui est primordial.

Les membres de notre groupe se prononceront chacun en fonction des réalités de leur territoire.

M. François Bonhomme. – Même si nous pouvons nous féliciter du résultat, j'éprouve quand même une certaine amertume !

Nous arrivons enfin, après tant de débats, à corriger l'irritant que constitue, depuis la loi NOTRe, le transfert programmé du service public de l'eau et de l'assainissement, mais nous ne sommes qu'à quelques mois de la date limite. Une foule de difficultés était pourtant apparue et nombre d'élus étaient dans l'expectative. Des collectivités ont engagé des études et des dépenses, parfois importantes, parce qu'on leur a dit pendant longtemps qu'il n'était pas question de revenir sur ce transfert, et elles se retrouvent maintenant bloquées. Pour d'autres collectivités, c'est bien sûr un soulagement.

Cela doit nous inciter à réfléchir à la manière dont nous conduisons les politiques publiques. D'ailleurs, je reprends à mon compte le terme « détricoter » : oui, il s'agit de détricoter la loi NOTRe, tout simplement car elle est funeste sur ce sujet !

Je rappelle que, lors de l'examen de la proposition de loi déposée par Richard Ferrand relative à la mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes, dont j'étais rapporteur, nous avons les plus grandes difficultés à faire comprendre qu'un délai supplémentaire de six ans ne ferait pas disparaître le problème comme dans un tour de magie !

Entre-temps, de nombreux contentieux sont apparus et les difficultés se sont accumulées. Le Parlement a lui-même créé des difficultés qui étaient pourtant annoncées. Il n'y a donc aucune surprise.

De son côté, l'administration centrale a influencé les ministres successifs, si bien qu'ils nous ont servi comme argument suprême qu'il y avait des problèmes sur les réseaux et que les petites entités ne pouvaient pas lutter efficacement contre eux. Ils ont ainsi entretenu une certaine confusion, parce qu'il existe évidemment, dans un habitat diffus, des problèmes structurels de réseau plus importants que dans une agglomération ou une métropole. Ces décideurs se sont arcbutés sur le principe *big is beautiful*...

Nous devons tirer des enseignements de ce dogmatisme, qui ignorait totalement la logique territoriale et les critères géophysiques. Or, certains ont délibérément ignoré l'importance de ces critères, pourtant déterminants pour la gestion de l'eau.

Il semble que nous revenions au bon sens, mais il y a déjà eu des dégâts sur certains territoires et l'unanimité d'aujourd'hui ne doit pas nous faire oublier la doxa de l'époque. Grâce à sa persévérance, le Sénat finit par faire entendre raison à tous ses dévots, dont je ne faisais pas partie. On peut d'ailleurs rendre hommage à Michel Barnier qui a entendu la voix de notre assemblée. J'espère que les collectivités locales engagées dans le processus pourront corriger de la meilleure manière possible, et sans revenir en arrière, les effets négatifs de la loi NOTRe.

Mme Cécile Cukierman. – Nous avons été plusieurs à porter ce combat depuis de nombreuses années. Ce texte s'inscrit dans une logique de retour de la commune au centre de l'organisation territoriale de la République, ce que je salue. C'est d'autant plus important que l'engagement municipal s'essouffle – nous le constatons tous. Cet essoufflement provient notamment du fait qu'il est difficile de mobiliser des équipes, alors que les compétences restant à la commune sont faibles.

Tout texte est naturellement perfectible. Nous pouvons saluer les améliorations apportées par l'Assemblée nationale ; nous aurions également pu saluer le fait que l'Assemblée nationale vote conforme le texte du Sénat – cela nous aurait permis d'aller plus vite... Mais la raison nous invite à ne pas poursuivre davantage après dix ans de débats.

Je veux répondre à certaines critiques que nous entendons, en particulier de la part d'industriels du secteur. Ce texte ne signifie pas que les communes seront isolées, coupées du monde, et qu'elles devront se débrouiller toutes seules. Nous disons simplement que l'eau se gère au regard de contraintes géographiques davantage que selon des contraintes administratives. Ce texte permet de prendre le temps de mieux faire les choses et de mener une réflexion globale sur les problématiques liées à l'eau.

La gestion de l'eau est consubstantielle à celle de faire société et les questions du grand cycle et du petit cycle sont évidemment liées.

Pour conclure, je veux dire que la loi NOTRe, qui a trouvé une majorité pour être votée – faut-il le rappeler ? –, n'est pas arrivée par hasard. Je me félicite que, plus de dix ans après, nous revenions sur les erreurs alors commises. Pourtant, les élus locaux nous alertaient déjà sur les difficultés qu'ils allaient rencontrer et, depuis, nous n'avons cessé de revenir en arrière et d'atténuer les effets négatifs de cette réforme... Imposer la gestion d'un territoire d'en haut ne peut pas marcher !

M. Hussein Bourgi. – Je voudrais remercier les auteurs de la proposition de loi de l'avoir déposée. Je l'ai votée en première lecture, je ferai de même pour la seconde, mais ce n'est pas une ode au *small is beautiful* : je veux simplement traduire en actes mon engagement en faveur du bon sens des élus locaux et de la souveraineté des communes.

Cela étant dit, je voudrais rappeler que certains transferts ont été réalisés sous « l'amicale » pression – elle était souvent insistante – des services de l'État dans les départements. L'appareil de l'État a mené une action résolue en ce sens.

Quand je rencontre des élus qui ont opéré ce transfert, ils sont souvent fort marris... Ils me disent que, la prochaine fois que ce genre de texte sera voté, ils feront comme d'autres : ils procrastineront le plus longtemps possible, en espérant qu'un nouveau texte remette le premier en cause ! Voilà pourquoi nous devons absolument, pour ce type de sujet, réunir le consensus le plus large possible.

Le texte dont nous débattons est évidemment accueilli avec beaucoup de satisfaction par les élus de mon département qui ont toujours été résolument opposés à ce transfert obligatoire de compétences, mais d'autres, qui l'ont réalisé, le vivent très mal.

C'est pourquoi j'attends beaucoup de la mission d'information destinée à faire le bilan des lois NOTRe et Maptam. Je veux remercier nos collègues du groupe du Rassemblement démocratique et social européen (RDSE) d'avoir pris cette initiative.

M. Christophe Chaillou. – Nous sommes tous d'accord pour faire confiance aux élus et à leur capacité de coopérer. J'avais également voté ce texte en première lecture, mais je veux adresser deux messages.

Tout d'abord, je ne suis pas persuadé que ce texte concerne beaucoup de cas. Il me semble même que le nombre est marginal. Surtout, au-delà des cas, réels, où il existe des spécificités, la remise en cause du transfert provient d'élus qui de toute façon sont opposés à l'intercommunalité. Il sera intéressant de regarder dans quelques mois le nombre de communes qui se sont saisies de ce texte.

Ensuite, nous devons faire attention aux signaux que nous envoyons. Lorsque le Parlement fixe des objectifs, a-t-on intérêt à attendre ? Un tel texte constitue un message préoccupant pour les élus qui ont fait leur boulot pour convaincre et rassembler. Nous devons aussi veiller à ce qu'une loi que nous avons votée soit appliquée.

M. Mathieu Darnaud. – Il ne faudrait pas que ce texte apparaisse comme une victoire de la cigale sur la fourmi. De ce point de vue, nous devons méditer sur deux textes en cours d'examen au Parlement : celui sur la modification du mode de scrutin dans les communes de moins de 1 000 habitants et celui visant à réformer la loi Paris-Lyon-Marseille. Le Parlement a pris la fâcheuse tendance de légiférer à quelques encablures des élections ou des échéances. Or il y a plutôt une attente de constance et de stabilité parmi les élus locaux.

Hier, Laurence Harribey nous disait, en parlant de la justice des mineurs, qu'il fallait légiférer en nous fondant sur des considérants scientifiques. Elle a naturellement raison. Et c'est ce que nous faisons ici, notamment pour les communes de montagne : tout le monde dit depuis longtemps qu'il faut modifier la loi, car elle est inapplicable pour elles. Nous aurions donc pu gagner du temps !

L'essentiel, c'est que ce texte soit adopté, mais méditons cette expérience pour la fabrique de la loi à l'avenir.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Tout cela conforte ma conviction que le droit n'est qu'un outil et que c'est une erreur de créer un outil unique pour répondre à des besoins qui sont diversifiés. C'est précisément le rôle du législateur d'offrir des outils variés et adaptés.

Je ne tire pas la même conclusion que Christophe Chaillou selon qui il suffirait d'être rétif à appliquer la loi, en attendant qu'elle soit modifiée. Je rappelle tout de même que ce n'est pas le cas en l'espèce, puisque les élus disposaient d'un délai que nous avons fixé.

Pour autant, lorsque la loi fixe un objectif, il n'est pas illégitime de vérifier quelques années après s'il engendre des effets pervers. Soyons donc plus soucieux du contrôle de l'application des lois.

M. Alain Marc, rapporteur. – Aujourd'hui, environ 3 600 communes exercent seules la compétence « eau » et « assainissement », mais beaucoup d'autres appartiennent encore à des syndicats. Si nous laissons le droit en l'état, le basculement de la compétence devrait donc être réalisé au plus tard au 1^{er} janvier 2026 dans de très nombreux territoires. Ce serait aberrant !

J'espère que ce texte sera adopté conforme ce matin en commission et la semaine prochaine en séance publique. Des ajustements seront toujours possibles par la suite.

Je partage pleinement l'avis de la présidente Muriel Jourda : légiférer est un outil ou un moyen, et non une finalité. Qui mieux que nous connaît les besoins des communes ? Nous n'avons pas inventé tous ces problèmes !

Je veux aussi noter que l'audition des représentants de la direction générale des collectivités locales (DGCL) s'est très bien passée. Il n'en demeure pas moins que partir du postulat selon lequel le transfert des compétences « eau » et « assainissement » vers les communautés de communes permettrait

de réduire le nombre de fuites sur les réseaux est faux. D'ailleurs, ceux qui avançaient ce postulat n'avaient guère d'arguments concrets au soutien de leurs affirmations

Ce n'est pas une victoire du Sénat, c'est le résultat d'une réflexion collective et de notre opiniâtreté. N'oublions pas que, dans quelques mois, se tiendront des élections municipales et que les maires, se sentant dépossédés de leurs compétences, sont souvent réticents à se présenter pour un nouveau mandat – on le dit depuis plusieurs élections, mais le mouvement s'amplifie.

Accordons la liberté à ceux qui n'ont pas encore transféré la compétence de le faire ou pas et de poursuivre les discussions avec les communautés de communes.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er} A (nouveau)

L'article 1^{er} A est adopté sans modification.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Article 3 bis

L'article 3 bis est adopté sans modification.

Article 4 (supprimé)

L'article 4 demeure supprimé.

Article 5 (nouveau)

L'article 5 est adopté sans modification.

Article 6 (nouveau) (supprimé)

L'article 6 demeure supprimé.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl23-556.html>