

SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mercredi 11 décembre 2013

(44^e jour de séance de la session)



www.senat.fr



7771051 314301

Il va être procédé au scrutin dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

Le scrutin est ouvert.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter?...

Le scrutin est clos.

J'invite Mmes et MM. les secrétaires à procéder au dépouillement du scrutin.

(Il est procédé au dépouillement du scrutin.)

M. le président. Voici le résultat du scrutin n° 91 :

Nombre de votants	347
Nombre de suffrages exprimés	317
Pour l'adoption	317

Le Sénat a adopté la proposition de loi tendant à créer des sociétés d'économie mixte à opération unique. *(Bravo! et applaudissements sur la plupart des travées.)*

La parole est à M. Jean-Léonce Dupont, auteur de la proposition de loi initiale.

M. Jean-Léonce Dupont. Je souhaite exprimer ma très grande satisfaction et saluer le travail de tous.

Je sais gré à l'ensemble de mes collègues qui, ayant déposé un texte identique, nous ont permis d'aboutir à cette heureuse conclusion.

Je félicite notre rapporteur, dont chacun a pu apprécier la qualité et la pertinence des interventions.

Monsieur le ministre, je vous remercie, ainsi que votre collègue, Mme Escoffier, qui, par rapport à notre initiative, a toujours été extrêmement à l'écoute. Nous ne sommes encore qu'au début du processus, mais nous souhaitons fournir un outil supplémentaire aux collectivités, et un outil utile. Je ne doute pas qu'au terme de ce processus cet outil sera très largement utilisé.

Je veux dire aux quelques collègues qui se sont abstenus que ce vote est tout à fait remarquable, puisqu'il n'exprime aucune opposition. Oserai-je dire qu'il s'agissait d'une abstention pratiquement positive? *(Sourires.)*

M. Marc Daunis. En tout cas, constructive!

M. Jean-Léonce Dupont. À tous, un grand merci! *(Applaudissements.)*

5

NOMINATION DES MEMBRES D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE ET D'UNE MISSION D'INFORMATION

M. le président. Mes chers collègues, je rappelle que les groupes ont présenté leurs candidatures, d'une part, pour la commission d'enquête sur les modalités du montage juridique et financier et l'environnement du contrat retenu *in fine* pour la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds; d'autre part, pour la mission d'information sur l'accès aux documents administratifs et aux données publiques.

La présidence n'a reçu aucune opposition.

En conséquence, ces candidatures sont ratifiées, et je proclame :

MM. Gérard Bailly, Vincent Capo-Canellas, Ronan Dantec, Vincent Delahaye, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Éric Doligé, Mme Frédérique Espagnac, MM. Jean-Luc Fichet, Jean-Jacques Filleul, Francis Grignon, François Grosdidier, Charles Guené, Yves Krattinger, Philippe Leroy, Louis Nègre, Roland Ries, Mme Mireille Schurch, MM. Jean-Pierre Sueur, Michel Teston, Raymond Vall, André Vallini, membres de la commission d'enquête sur les modalités du montage juridique et financier et l'environnement du contrat retenu *in fine* pour la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds ;

MM. Jean-Paul Amoudry, Philippe Bas, Mmes Natacha Bouchart, Corinne Bouchoux, M. François-Noël Buffet, Mme Françoise Cartron, MM. Christian Cointat, Pierre-Yves Collombat, Raymond Couderc, Mme Cécile Cukierman, MM. Yves Daudigny, Yves Détraigne, Claude Domeizel, Vincent Eblé, Christian Favier, René Garrec, Patrice Gélard, Michel Houel, Jean-Jacques Hyst, Ronan Kerdraon, Jacky Le Menn, Mme Hélène Lipietz, MM. Jean-Jacques Lozach, Jacques-Bernard Magner, Jean-Louis Masson, Mmes Catherine Morin-Desailly, Gisèle Printz, Catherine Procaccia, MM. Alain Richard, Bernard Saugey, Mmes Patricia Schillinger, Esther Sittler, M. François Vendasi, membres de la mission d'information sur l'accès aux documents administratifs et aux données publiques.

6

FINANCEMENT DU SERVICE PUBLIC DE L'ASSAINISSEMENT

REJET D'UNE PROPOSITION DE LOI

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion, à la demande du groupe UDI-UC, de la proposition de loi relative au financement du service public de l'assainissement par des fonds de concours, présentée par M. Daniel Dubois et plusieurs de ses collègues (proposition n° 840 [2012-2013], résultat des travaux de la commission n° 187, rapport n° 186).

Dans la discussion générale, la parole est à M. Daniel Dubois, auteur de la proposition de loi.

M. Daniel Dubois, *auteur de la proposition de loi.* Nous sommes, mes chers collègues, pour la plupart encore, des élus locaux.

M. Jean-Claude Requier. Oui, encore...

M. Antoine Lefèvre. Encore, oui!

M. Daniel Dubois. Notre expérience de la gestion des collectivités territoriales, en particulier de la gestion des plus petites, des plus modestes, celles qui font vivre nos territoires ruraux, nous a parfois amenés à pester contre des législations trop rigides et donc inadaptées à nos structures rurales.

Voilà pourquoi, mes chers collègues, la proposition de loi que je soumetts aujourd'hui à votre examen a pour objet de favoriser le développement des territoires, à plus forte raison des territoires ruraux, et de leur permettre d'accéder à des services que seuls ils ne pourraient pas mettre en place en leur accordant, lorsque c'est justifié, la souplesse nécessaire.

Dans une perspective d'aménagement du territoire et de protection accrue de l'environnement, l'amélioration du service public de l'eau et de l'assainissement constitue une préoccupation majeure des pouvoirs publics, notamment des

élus locaux. Un récent audit des prix de l'eau en France a démontré que ceux-ci oscillaient en fonction des territoires de 1,75 euro à 10 euros par mètre cube!

Sous l'impulsion des nouvelles réglementations relatives aux normes sanitaires et environnementales, les collectivités territoriales, dans le cadre de leurs compétences, prennent une part prépondérante dans l'effort consenti en matière de construction et de remplacement des réseaux d'assainissement.

Ainsi, en 2008, les dépenses à la charge des communes et groupements de communes, en tant que gestionnaires des services collectifs d'assainissement, se sont élevées à près de 2,5 milliards d'euros. Or c'est en zone rurale que les communes sont les plus dépourvues de réseaux d'assainissement collectifs et que les collectivités territoriales sont confrontées à la nécessité de procéder à des aménagements, souvent coûteux au regard des capacités budgétaires limitées de ces collectivités.

C'est parce que de nombreux établissements publics de coopération intercommunale se sont retrouvés confrontés à une telle situation et que les dispositions actuelles ne permettent pas d'y faire face de manière raisonnée et équitable pour toutes les communes membres que nous nous sommes saisis, avec plusieurs de mes collègues du groupe UDI-UC, de ce problème, et que nous avons déposé cette proposition de loi.

Je sais les réticences que notre initiative a suscitées et dont M. le rapporteur de la commission des finances ne manquera pas de vous faire part. Cependant, mes chers collègues, j'aimerais attirer votre attention sur plusieurs points qui méritent votre réflexion.

Tout d'abord, notre environnement institutionnel local évolue.

Les commissions départementales ont récemment redessiné la carte de l'intercommunalité. Sous l'impulsion des services de l'État, on a encouragé les EPCI à prendre de nouvelles compétences. Je pense, notamment, dans le département de la Somme, à l'assainissement collectif.

Dans l'acte III de la décentralisation, dont nous aurons prochainement à débattre dans cet hémicycle, on proposera que les communautés de communes détiennent cinq compétences obligatoires pour bénéficier de la dotation globale de fonctionnement bonifiée, l'assainissement faisant partie de la liste.

Face à ces évolutions et aux enjeux financiers nés de ces nouveaux transferts, les EPCI auront-ils les moyens d'assumer? Je vous pose la question, mes chers collègues, alors que les financements de l'État accordés aux collectivités s'amourciraient de plus en plus dans les années à venir – environ 4,5 milliards d'euros de moins, dont 1,5 milliard d'euros l'année prochaine parmi lesquels 800 millions concernent les communes et les EPCI – et alors que l'acte III de la décentralisation mettra un frein aux financements croisés pourtant nécessaires aux investissements lourds que représentent les stations d'épuration et les réseaux.

Ajoutez à cela la récente ponction dans la trésorerie des agences de l'eau prévue par le projet de loi de finances pour 2014, qui décrédibilise le financement par la redevance et qui met à mal le principe, jusqu'ici intangible, selon lequel « l'eau paie l'eau »,...

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. Nous sommes d'accord!

M. Daniel Dubois. ... et vous aurez une idée des réelles difficultés que rencontrent ou rencontreront les collectivités locales ou les EPCI pour prendre en compte et financer la compétence assainissement!

Dans un tel contexte, le versement de fonds de concours par les communes membres concernées peut apparaître comme une des réponses adaptées au problème, même si elle n'est pas suffisante.

J'ai été naturellement extrêmement attentif aux débats qui ont animé la commission des finances lors de l'examen du texte. Je pense que M. le rapporteur de la commission des finances va, dans quelques instants, opposer à l'adoption de ce texte deux principes – l'exclusivité dans le cadre d'un transfert de compétence et l'autonomie financière des services publics industriels et commerciaux – pour justifier sa position.

Aux arguments qui seront développés sur l'exclusivité et sur l'autonomie financière des SPIC, je souhaite d'ores et déjà répondre.

L'exclusivité, premier principe, signifie qu'une compétence, une fois transférée, ne peut plus être financée directement par une commune membre d'un EPCI.

J'entends cet argument, monsieur le rapporteur, mais, dans ce cas, pourquoi avoir prévu le principe du fonds de concours? Le fonds de concours est une entorse au principe d'exclusivité. L'exclusivité, normalement, ne souffre pas d'exception, c'est sa nature même! Arguer de cette spécificité, c'est nier que le législateur ait pu avoir à un moment donné la volonté de prendre en compte les réalités territoriales – je dis bien les réalités territoriales! – et le nécessaire développement de nos collectivités.

Le fonds de concours sur investissement, par son existence, déroge au principe même d'exclusivité et justifie que nous nous posions aujourd'hui cette question: un réseau d'assainissement collectif est-il, oui ou non, un investissement et peut-il prétendre pour son financement à un fonds de concours?

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. Je réponds oui!

M. Daniel Dubois. En ce qui concerne maintenant le second principe, l'autonomie financière des services publics industriels et commerciaux, je rappelle qu'un SPIC est financé par la redevance payée par les usagers. Là encore, nul ne saurait y déroger. En ce cas, mes chers collègues, pourquoi avoir prévu deux exceptions dans l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales?

La première exception concerne les communes de moins de 3 000 habitants qui peuvent, elles, contribuer au budget d'un SPIC. Que signifie ce seuil de 3 000 habitants? Comment a-t-il été arrêté? Rien, ni dans nos textes ni dans notre histoire, ne le justifie et ne prouve de quelque façon que ce soit sa pertinence.

La seconde exception concerne l'autorisation donnée au financement des travaux, mais limitée aux cinq premières années d'exercice.

Bien sûr, M. le rapporteur vous dira que ces exceptions sont suffisantes et qu'il convient, là encore, de ne pas aller au-delà. Soit! Mais, dans ce cas, prenons l'exemple du département de la Somme, monsieur le ministre. Avec un total de 782 communes, la Somme est le troisième département français pour le nombre de communes. Sachez, mes chers collègues, que 97,5 % d'entre elles ont moins de 3 000

habitants. Pourtant, 60 % des trente EPCI qui couvrent l'ensemble du département sont bloqués par ce seuil de 3 000 habitants. Est-ce là le résultat souhaité par le législateur ? Je ne le crois pas.

Pourquoi, alors que 97,5 % des communes de la Somme comptent moins de 3 000 habitants, ces communes une fois intégrées à un EPCI ayant la compétence « assainissement » se trouvent-elles bloquées par ce seuil ? C'est une difficulté opérationnelle sur ces territoires !

La réponse à cette question est simple : parce que, par analogie, encore une fois sans aucun fondement, la règle des 3 000 habitants par commune a été transposée sur l'ensemble de l'EPCI. Cette transposition aveugle et systématique – je ne suis pas le seul à le penser – fait de la communauté de communes dans la loi de 2004 un échelon totalement transparent. C'est un peu comme si l'EPCI n'existait pas !

N'en déplaise à ceux qui voient aujourd'hui l'EPCI comme un échelon territorial, l'intercommunalité doit rester un outil au service des communes, un outil de mutualisation qui leur permette de faire mieux, de faire plus au service des habitants. Elle ne doit pas être un carcan déconnecté de la réalité des territoires ruraux.

C'est pourquoi, mes chers collègues, il est aujourd'hui nécessaire de neutraliser ce plafond de 3 000 habitants pour autoriser les fonds de concours des communes vers la communauté de communes afin de faciliter le financement des travaux d'assainissement.

Sensible aux débats qui ont animé la commission des finances, j'ai souhaité, avec mes collègues du groupe UDI-UC, déposer un amendement : cette proposition de loi ne compte qu'un article et seul un amendement a été déposé, il devrait donc être assez simple d'en discuter !

L'amendement vise à préciser que l'objet de la proposition de loi se limite bien évidemment - nous avons eu l'occasion d'en discuter avec M. le rapporteur -, aux travaux d'investissement dans les réseaux d'assainissement et dans la station. Elle ne concerne en aucun cas le budget de fonctionnement du SPIC.

Monsieur le ministre, je souhaite que le Gouvernement prenne conscience des difficultés que rencontrent et surtout que rencontreront certaines collectivités pour financer des investissements de ce type.

J'espère vivement que nous tous ici, qui sommes encore pour la plupart des élus locaux, faciliterons, par l'adoption de ce texte, l'aménagement des territoires ruraux. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et de l'UMP.*)

M. le président. La parole est à M. le rapporteur.

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur de la commission des finances. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission des finances par intérim (*M. François Trucy, secrétaire de la commission des finances, sourit.*), mes chers collègues, la proposition de loi qui nous est soumise aujourd'hui a pour objet d'élargir les possibilités de versement de fonds de concours entre communes et EPCI, en matière de financement du service public de l'assainissement.

En effet, certaines communes font face à des difficultés de financement de leur service public d'assainissement. Les investissements en la matière peuvent se révéler très impor-

tants, notamment dans les zones rurales, et donc difficiles à financer. M. Dubois a particulièrement insisté sur ce constat, qui fait d'ailleurs consensus.

De plus, d'après les auteurs de la présente proposition de loi, le transfert de la compétence « assainissement » à l'intercommunalité peut créer des difficultés, voire des blocages, s'agissant du financement de ce service public.

C'est que les communes membres d'une intercommunalité peuvent avoir fait des choix très différents. Or ce service public, j'y reviendrai, est financé par les redevances versées par les usagers, conformément à l'un des principes fondamentaux qui régissent les SPIC. Par conséquent, les usagers d'une commune ayant investi dans le réseau d'assainissement avant le transfert de la compétence à l'EPCI pourraient se voir imposer une hausse de la redevance communautaire afin de financer les dépenses de leurs voisins, qui, eux, n'ont pas réalisé plus tôt les travaux nécessaires. Ces habitants devraient donc payer deux fois pour un même service.

Mme Cécile Cukierman. Eh oui !

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur. C'est pourquoi les auteurs de la présente proposition de loi notent que « les communautés de communes peuvent être amenées à rechercher des participations financières de leurs communes membres, destinataires des aménagements, afin de ne pas faire peser tout l'effort financier des travaux sur l'ensemble des usagers du territoire intercommunal ».

Tel est le sens de leur démarche. J'ai le regret de dire qu'elle se heurte cependant à deux obstacles juridiques.

Tout d'abord, en application du principe d'exclusivité des EPCI – vous avez, monsieur Dubois, repris ce terme d'exclusivité que j'avais utilisé en commission des finances –, une commune qui a transféré une compétence à un EPCI – et toutes les communes sur le territoire intercommunal doivent transférer en même temps cette compétence – ne peut plus intervenir dans le cadre de cette compétence qu'elle n'a plus. En conséquence, son budget ne peut plus comporter ni dépenses ni recettes relatives à l'exercice de la compétence transférée.

Si, d'aventure, cela s'est fait – et on sait que le cas s'est produit dans plusieurs communes –, le service du contrôle de légalité de la préfecture ou de la sous-préfecture renvoie la délibération en disant : « Cela n'est pas possible, vous ne pouvez pas délibérer sur ce sujet puisque vous n'en avez plus la compétence ».

Par ailleurs, second obstacle juridique, les budgets des SPIC doivent être équilibrés en recettes et en dépenses, comme tous nos budgets, mais ils doivent être financés par les usagers et non par les contribuables, ce qui s'oppose à ce que le budget général d'une commune vienne abonder le budget annexe d'un SPIC.

Tels sont les deux principes juridiques essentiels qui s'appliquent, mais le droit actuel prévoit tout de même quelques exceptions. L'auteur de la proposition de loi a, sur ce point, développé des arguments auxquels je regrette de ne pouvoir souscrire.

Une première exception concerne le versement de fonds de concours entre communes et EPCI, qui a été rendu possible en 1999, dès la première loi sur la coopération intercommunale, et assoupli en 2004. Le versement de fonds de concours est ainsi autorisé lorsqu'il s'agit « de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement », après accord concor-

dant des instances concernées. La seule limitation est que le fonds de concours ne peut financer au maximum que 50 % du montant du projet à réaliser, hors subventions.

Une deuxième exception concerne la possibilité de subventionner un service d'assainissement. Ouverte en 1988, avant même la création des communautés de communes, cette possibilité a été assouplie en 2005. Ainsi, il est notamment possible de subventionner un service si la réalisation de l'investissement projeté provoquait une « hausse excessive des tarifs ».

Cette dérogation s'applique à toutes les communes sans limitation de taille, mais elle visait en particulier les petites communes. En effet, une petite commune non pourvue en service d'assainissement ou dont le service de distribution d'eau potable est insuffisant serait obligée, pour équilibrer son budget, de fixer, pour l'assainissement ou pour l'eau potable, des tarifs très élevés afin de financer la réalisation d'équipements de cette importance.

De même, troisième dérogation, les communes de moins de 3 000 habitants et les EPCI ne comportant aucune commune de plus de 3 000 habitants peuvent prendre en charge, dans leur budget général, des dépenses de service de distribution d'eau et d'assainissement, pour la raison que je viens de citer. Dans les communes rurales, notamment, où le nombre d'usagers est faible, il faudrait augmenter les participations dans des proportions très importantes pour équilibrer les budgets.

Cette dérogation a été acceptée en 2005 mais, j'y insiste, elle a été adoptée pour les communes de moins de 3 000 habitants et les EPCI ne comportant aucune commune de plus de 3 000 habitants.

Monsieur Dubois, vous le voyez, le législateur s'est bien soucié des territoires ruraux !

Mais pourquoi avoir retenu le seuil de 3 000 habitants ? Si vous reprenez les débats de l'époque – en séance publique, mais aussi en commission –, vous constaterez que la décision a été prise après quelques hésitations. Entre les seuils, habituels, de 3 500 et de 2 500 habitants, le législateur s'est finalement décidé pour le seuil intermédiaire de 3 000 habitants.

Comme vous l'avez fort bien remarqué, les communes de plus de 3 000 habitants ne sont pas majoritaires dans notre pays – ce n'est pas seulement le cas dans le département de la Somme – puisque, sur 36 700 communes, plus de 33 000 comptent moins de 3 000 habitants, ce qui représente 90 % des communes – la proportion est peut-être plus importante dans votre département, puisque vous avez fait état de 97 %.

À tout le moins, puisque 90 % des communes sont concernées, on ne peut pas dire que le législateur n'a pas pris en compte le problème de la ruralité.

La proposition de loi qui nous est soumise – je m'en tiens pour l'instant au texte initial, nous aborderons plus tard l'amendement déposé par M. Dubois –, prévoit d'aller plus loin dans cette démarche en prévoyant une dérogation générale.

Dès lors qu'il s'agira d'un service public de l'assainissement, les communes pourraient verser à un EPCI, et vice-versa, des fonds de concours, sans être tenues ni par la taille des communes, ni par les effets sur les tarifs, ni par un délai

courant à la date de création de l'EPCI. C'est la fin de toutes les dérogations prévues dans les textes de 1988, 1999, 2004 et 2005. On raye tout et on institue une dérogation générale !

Naturellement, les règles régissant ces fonds de concours seraient également assouplies puisqu'il serait possible de couvrir à la fois des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement liées à un équipement – c'est le texte initial et nous verrons que l'amendement proposé prévoit une modification –, mais également, le cas échéant, les déséquilibres structurels des services, et ce en opposition complète avec les règles régissant les SPIC selon lesquelles ceux-ci doivent être financés par la participation des usagers et non par la fiscalité.

La commission des finances a donc considéré que cette dérogation générale était excessive et que les exceptions actuelles étaient suffisantes.

Le dernier point que nous avons noté, car nous avons tenté de cerner tous les problèmes susceptibles de se poser, mes chers collègues, concerne l'intercommunalité en général.

Que font des communes avant de se regrouper en intercommunalités ? Que font-elles avant de prendre une compétence supplémentaire par rapport à celles qu'elles assumaient auparavant ? Elles en discutent, et chacun pèse les avantages et les inconvénients des différentes possibilités, tant il est vrai qu'aucune solution n'est parfaite. L'important est de ne pas découvrir ces inconvénients *a posteriori*.

Au moment de faire le choix de l'intercommunalité, on y réfléchit, on en mesure les conséquences et on ne le valide que si les conséquences positives l'emportent sur les conséquences négatives. C'est ce que nous avons tous fait dans nos intercommunalités.

N'allons pas encourager, par une dérogation générale, des transferts de compétences qui n'auraient pas été précédés de cette nécessaire évaluation des conséquences.

Notre collègue Daniel Dubois m'a signalé un cas particulier que je n'avais pas envisagé. Il est possible que, ces trois dernières années, quelques exceptions se soient produites lors de la définition des nouveaux schémas de coopération intercommunale.

Certaines communautés ont pu, en vertu de la législation applicable alors, être fortement incitées à se regrouper au sein d'une plus grande intercommunalité. Vous avez indiqué, mon cher collègue, que, dans le département de la Somme, l'autorité préfectorale avait encouragé les communautés de communes à prendre la compétence « assainissement ». Je vous laisse la responsabilité de vos propos. Pour ma part, j'estime qu'il ne faut pas pour autant modifier la loi et instituer une dérogation générale qui mettrait à mal le principe essentiel de l'intercommunalité.

Car qu'est-ce que l'intercommunalité, sinon le fait de s'associer pour exercer mieux ensemble une compétence, et non faire marche arrière quand bon vous semble ?

Et faut-il rappeler que les services sont financés par un tarif, le reste par la fiscalité ?

La commission a donc considéré que les difficultés dont il a été fait état devaient être traitées dans le cadre de l'intercommunalité, quoi qu'il ait pu se produire depuis trois ans. Prévoir une dérogation générale pour permettre à une commune de financer les dépenses d'assainissement sur son

territoire, alors même que cette compétence a été transférée à l'EPCI, revient à nier l'existence même de l'intercommunalité.

C'est pourquoi la commission vous invite, mes chers collègues, à ne pas adopter la présente proposition de loi. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre délégué.

M. Alain Vidalies, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement. Monsieur le président, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, je vous prie de bien vouloir excuser Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée chargée de la décentralisation, qui, comme vous avez pu le constater, a été tenue de quitter cet hémicycle pour rejoindre celui de l'Assemblée nationale afin de représenter le Gouvernement pour l'examen du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

En inscrivant la présente proposition de loi à l'ordre du jour qui leur est réservé, les sénateurs du groupe UDI-UC ont choisi d'aborder la question des difficultés réelles rencontrées par certaines collectivités territoriales ou groupements de collectivités pour financer le service public d'assainissement.

Conscient de l'importance de cette problématique, le Gouvernement fait sien le constat dressé par les auteurs de cette proposition de loi, qui s'inscrit dans la droite ligne de l'évaluation globale de la politique de l'eau qu'il a menée en 2013, laquelle a abouti à l'organisation de la Conférence environnementale.

Conformément à la feuille de route issue de ces travaux, le Gouvernement réfléchit à des modalités de financement qui garantiraient la durabilité de la politique de l'eau, et, plus globalement, à la rationalisation des 35 000 services publics d'eau et d'assainissement en France, dont la taille devrait être suffisante pour tenir une gestion financière pérenne et supporter, sans avoir recours aux mécanismes des fonds de concours, de telles dépenses de fonctionnement et d'investissement sur des bassins de vie.

Les structures chargées de la gestion d'un service public d'eau et d'assainissement doivent assumer d'importants investissements pour la mise en conformité de leurs ouvrages aux textes européens, tout en assurant le renouvellement conjoncturel des réseaux.

Les collectivités doivent aujourd'hui faire face à une conjonction de plusieurs facteurs qui soulèvent la question de la soutenabilité financière des services d'assainissement.

En premier lieu, je rappellerai la mise en œuvre de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, qui a mis en exergue la problématique de la différence de niveaux d'équipement entre les membres d'une même structure.

Avec plus de 31 000 services publics d'eau et d'assainissement, la gestion de cette compétence reste particulièrement morcelée et hétérogène. Cette organisation enchevêtrée de services communaux, intercommunaux et de syndicats techniques, parfois très anciens, ne coïncide souvent ni avec les bassins de vie ni avec les bassins et sous-bassins versants.

L'achèvement de la carte intercommunale a certes conduit à la diminution relative du nombre de structures exerçant les compétences en matière d'eau et d'assainissement, mais a également révélé les fortes disparités au sein d'une même structure. Les usagers des communes sous-équipées sont alors en droit de demander l'homogénéisation du niveau d'équipement, ce qui est souvent source de tensions. Comme les habitants des communes ou structures équipées ont déjà consenti un effort financier se traduisant par une augmentation de la redevance, ils sont rarement enclins à concourir à l'amélioration du service dans les autres communes. Cette participation revêt pourtant un caractère essentiel au maintien d'une dynamique intercommunale.

En second lieu, les collectivités sont tenues de mettre en œuvre de nouvelles normes sanitaires et environnementales sur les réseaux, ce qui renchérit le coût du service public. Je pense notamment à la maîtrise des impacts des rejets urbains pour atteindre l'objectif de bon état des eaux, comme l'exige la directive-cadre sur l'eau.

À cela vient s'ajouter une baisse tendancielle de la consommation en eau qui induit une diminution corrélative des recettes, les redevances d'eau et d'assainissement, distinctes, étant calculées sur la base du volume d'eau réellement consommé.

Comme on le souligne dans l'exposé des motifs de la proposition de loi, les petites communes en zone rurale, disposant de capacités financières limitées, sont souvent dans une situation bien plus délicate que les autres, du fait, notamment, d'une faible densité de population qui accroît le coût moyen par habitant du service public d'assainissement.

Il est alors surprenant que la proposition de loi tende à la création d'un dispositif qui, loin d'être réservé aux seules communes rurales, serait applicable à l'ensemble des collectivités.

Mesdames, messieurs les sénateurs, le texte que vous examinez aujourd'hui tend à déroger très largement aux principes qui encadrent le financement du service public de l'assainissement.

Concernant le fonctionnement de l'intercommunalité, le principe d'exclusivité interdit à toute commune membre d'un établissement public intercommunal d'intervenir dans le cadre d'une compétence transférée à cet EPCI en vertu de la loi ou de la décision des communes membres, conformément à l'arrêt *Commune de Saint-Vallier*, rendu en 1970 par le Conseil d'État. Par conséquent, le budget des communes membres ne peut plus comporter de dépenses ou de recettes relatives à l'exercice de compétences transférées.

Aux termes de l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales, le financement du service public d'assainissement se fait en application du principe selon lequel « l'eau paie l'eau », c'est-à-dire celui de l'équilibre budgétaire des services publics industriels et commerciaux, sur lequel repose l'ensemble de la politique française de l'eau.

En d'autres termes, l'assainissement ne peut être financé que par la redevance des usagers, et non par l'impôt des contribuables.

Le strict respect de ces deux principes interdit qu'une commune membre finance un service public industriel et commercial relevant d'une compétence transférée à l'échelon intercommunal.

En ce qui concerne le versement de fonds de concours entre communes et EPCI, l'article 186 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales l'autorise sous certaines conditions, liées notamment à la part du financement assuré par le bénéficiaire, pour financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement.

Jugées trop restrictives, les notions « d'équipement d'intérêt commun », puis « d'équipements dont l'utilité dépasse manifestement l'intérêt communal », respectivement introduites par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale puis par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, ont été supprimées, garantissant ainsi une large application de la dérogation codifiée au sein du CGCT dans les dispositions applicables aux communautés urbaines, aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes.

Afin de garantir le développement et la viabilité de certains services publics, le législateur a également écarté l'interdiction faite aux communes de prendre en charge dans leurs budgets propres des dépenses au titre des SPIC, et ce dans de nombreux cas.

Cette interdiction est notamment écartée si les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement, si le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs, et, enfin, si la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune risque d'avoir pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

Surtout, cette interdiction est purement et simplement écartée dans plusieurs cas, pour les services de distribution d'eau et d'assainissement dans les communes de moins de 3 000 habitants et dans les établissements publics de coopération intercommunale dont aucune commune membre n'a plus de 3 000 habitants. Cette exception concerne à elle seule – j'espère que nous n'allons pas nous lancer dans un débat statistique! – 89 % des services d'eau et 19 % de la population française alimentée.

L'interdiction est également écartée pour les services publics d'assainissement non collectif, lors de leur création et pour une durée limitée au maximum aux cinq premiers exercices, ainsi que pour les services publics d'élimination des déchets ménagers et assimilés, lors de l'institution de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères et pour une durée limitée au maximum aux quatre premiers exercices.

Ces nombreuses dérogations semblent largement suffisantes puisqu'elles permettent à la fois de tenir compte de la spécificité des collectivités rurales, d'assurer la création des nouveaux services publics que constituent les services publics d'assainissement non collectif, les SPANC, pendant une durée de cinq ans et de tenir compte du financement d'équipements d'envergure.

Dans ces conditions, monsieur Dubois, même si je ne remets pas en cause la réalité des situations que vous avez évoquées, j'estime que le droit positif donne les outils nécessaires aux collectivités sans qu'il faille risquer de porter atteinte aux principes encadrant l'intercommunalité et le financement des SPIC, contrairement aux dispositions du texte que vous nous proposez aujourd'hui.

De surcroît, des mécanismes d'aides permettent déjà d'apporter un soutien aux collectivités afin d'assurer le financement du service public d'eau et d'assainissement. Il s'agit notamment des mécanismes de financements dérogatoires, comme le vote en excédent de la partie « investissement » du budget, et des prêts sur fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations – 20 milliards d'euros sur cinq ans sont ainsi prévus à cet effet.

Mesdames, messieurs les sénateurs, cette proposition de loi vise à élargir les possibilités de versement de fonds de concours afin de financer « les dépenses au titre du service public de l'assainissement », ce qui comprend à la fois la réalisation et le fonctionnement d'un équipement, mais aussi les déséquilibres structurels de service.

Cette nouvelle notion, à portée générale, permettrait aux communes et EPCI de verser des fonds de concours pour financer le service public d'assainissement sans condition. Je parle ici du texte dans sa rédaction initiale, mais nous débattons en son heure de l'amendement qui a été déposé.

Une telle remise en cause des principes de spécialité et d'exclusivité des EPCI revient, en permettant à une commune de financer sur son territoire une compétence pourtant transférée à l'intercommunalité, à remettre en cause la dynamique intercommunale à laquelle le Gouvernement reste profondément attaché.

C'est la raison pour laquelle nous vous invitons, comme l'avait déjà fait la commission des finances, à rejeter cette proposition de loi.

M. le président. La parole est à M. Jean-Claude Requier.

M. Jean-Claude Requier. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'assainissement fait partie des services publics essentiels (*M. Yvon Collin approuve.*) puisqu'il répond à des enjeux majeurs de santé publique et de préservation des milieux naturels. Il a la particularité d'être un service public local, avec pour conséquence une possible mise en jeu de la responsabilité des collectivités locales.

Avec l'enlèvement des ordures ménagères ou la distribution de l'eau potable, les communes et leurs groupements ont pu prendre en charge, notamment dès la fin du XIX^e siècle, certaines activités à vocation économique dans un but d'intérêt général, grâce aux entorses progressivement autorisées à la liberté du commerce et de l'industrie.

Il aura fallu environ un siècle pour doter notre pays de réseaux d'assainissement.

Aujourd'hui, face aux enjeux qualitatifs croissants de la ressource en eau, une mise aux normes s'impose pour parvenir au respect de la directive-cadre sur l'eau du 23 octobre 2000, qui prévoit que les États membres devront atteindre l'objectif d'un bon état général des deux tiers de leurs masses d'eau en 2015.

Pour atteindre cet objectif, des efforts dans l'amélioration de la qualité de l'eau à la source doivent être entrepris, car la mise aux normes des stations d'épuration, le renouvellement des réseaux d'assainissement et la mise en œuvre des réseaux séparatifs sont coûteux.

La France accuse un retard en la matière, alors que les dépenses liées à l'eau potable et à l'assainissement atteignent 26 milliards d'euros en 2010, soit une augmentation de 25 % depuis 2000, d'après une étude du Centre d'analyse stratégique publiée en avril dernier.

Pour les communes rurales, cet effort sera d'autant plus insoutenable que l'habitat est dispersé et que 5 millions d'habitations disposent de systèmes d'assainissement non collectifs – les fosses septiques –, pour lesquels les contrôles ne sont pas toujours effectués et, surtout, dont la mise aux normes représente parfois pour les propriétaires des coûts insupportables – de l'ordre de 5 000 ou 6 000 euros jusqu'à, parfois, 10 000 euros !

Cette situation crée une rupture d'égalité des usagers devant le prix de l'eau, alors que le prix par mètre cube demeure plus élevé pour les communes rurales.

L'intercommunalité est une chance pour ces collectivités, car elle facilite la gestion des services, leur maîtrise technique et la réalisation d'économies d'échelle. Elle est le reflet d'une solidarité que les communes ont exprimée par le partage d'un certain nombre de compétences. Elle est avant tout bienvenue dans le domaine de l'eau, qui souffre d'une gouvernance excessivement complexe.

Cela étant, certaines communes, qui n'avaient pas pu investir suffisamment dans leur réseau d'assainissement avant le transfert de compétences à l'intercommunalité, peuvent se heurter au principe d'exclusivité, en vertu duquel elles ne peuvent plus intervenir dans les domaines transférés.

Afin de lever cet obstacle, nos collègues de l'UDI-UC souhaitent autoriser le versement de fonds de concours entre communes membres et EPCI pour financer les dépenses liées au service public de l'assainissement. Un amendement de précision de l'auteur de la proposition de loi – l'unique amendement déposé sur le texte – tend à limiter cette mesure aux seules dépenses d'investissement.

Pourtant, le code général des collectivités territoriales prévoit déjà que des fonds de concours peuvent être versés afin de financer la réalisation – et donc l'investissement – ou le fonctionnement d'un équipement, ce qui devrait réduire la nécessité de légiférer.

En vertu des dispositions du CGCT, le montant des fonds de concours pouvant être versés est plafonné à la moitié du financement requis. Ce garde-fou nous semble nécessaire pour préserver les principes mêmes de l'intercommunalité.

Un autre garde-fou, encadrant l'intervention économique des collectivités territoriales, réside dans le principe de l'autonomie financière des services publics industriels et commerciaux, ce qui suppose un financement au moyen de redevances payées par les usagers. Le service de l'assainissement relevant de la catégorie juridique des SPIC par détermination de la loi, son budget doit être équilibré en dépenses et en recettes ; les maires ici présents le savent bien.

Comme l'a souligné Jean-Claude Frécon, ce principe connaît des exceptions, qui suffisent pour tenir compte de la situation en zone rurale. En effet, il ne s'applique pas aux communes de moins de 3 000 habitants ou aux EPCI dont aucune commune membre ne compte plus de 3 000 habitants. Surtout, une dérogation est prévue pour toutes les communes et tous les EPCI lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui auraient pour conséquence une augmentation excessive des tarifs, comme la réalisation d'une station d'épuration.

Dans ces conditions, je le répète, nous nous interrogeons sur la pertinence qu'il y a aujourd'hui à légiférer dans le sens proposé par les auteurs de la proposition de loi.

En dépit des aspirations légitimes exprimées par ces derniers, il convient, autant que possible, de préserver toute la portée du principe de bonne gestion que je viens d'évoquer, lequel constitue un gage de transparence.

Peut-être les dérogations prévues ne couvrent-elles pas toutes les situations possibles. Il aurait alors été certainement utile d'identifier le nombre de communes éventuellement concernées.

Au demeurant, nous considérons que les blocages trouvent leur source moins dans la situation décrite dans l'exposé des motifs de la proposition de loi que dans le manque de financements de la politique de l'eau pour des investissements lourds et de longue durée. Autrement dit, le blocage n'est pas tant juridique que financier : avec le recul des recettes, les redevances ne suffiront pas pour satisfaire aux objectifs de qualité de la ressource.

Convaincu qu'il est indispensable d'adopter une approche plus globale de la politique de l'eau et très réservé sur le bien-fondé du présent texte, notre groupe ne pourra, en l'état, lui apporter son soutien. (*Applaudissements sur les travées du RDSE et du groupe socialiste.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-Vincent Placé.

M. Jean-Vincent Placé. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, l'assainissement représente un enjeu pour les collectivités territoriales comme pour l'environnement.

À cet égard, le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a affirmé sa volonté d'améliorer le service public de l'eau et de l'assainissement en France. Notre souci constant de la protection de l'environnement nous amène bien évidemment à nous associer à cette démarche.

L'assainissement répond à des problématiques écologiques de taille, telles que la dépollution des eaux usées, la protection des nappes phréatiques, particulièrement dans des régions très urbanisées, comme l'agglomération parisienne.

C'est également un enjeu de santé publique.

Par ailleurs, les agences de l'eau, trop souvent négligées, sont des acteurs clés du processus d'assainissement, qui soutiennent les communes par leurs subventions. Nous regrettons qu'elles n'aient souvent pas les moyens de leurs actions et que leurs subventions aux services publics d'assainissement soient en baisse. En effet, le service public d'assainissement et les services publics en général permettent de définir un avenir collectif, au cœur des collectivités locales, avec pour objectif la réduction de la fracture territoriale et sociale.

La proposition de loi qui est soumise à notre examen vise à autoriser certaines communes bénéficiaires de projets d'assainissement à cofinancer ces aménagements par voie de fonds de concours à destination de l'intercommunalité, y compris dans les cas où cette compétence a été transférée à l'EPCI. De fait, les écologistes considèrent qu'elle met à mal le principe de la solidarité entre les territoires, du moins en partie.

Cependant, ce texte soulève des problématiques intéressantes, qu'il convient de traiter, même si nous n'y apportons pas nécessairement les mêmes réponses que les auteurs de la proposition de loi.

Ainsi, les difficultés de certaines communes, notamment rurales, à financer les projets d'assainissement sont une réalité.

Toutefois, comme l'a rappelé notre excellent rapporteur, la loi permet déjà de répondre à ces problèmes. Il existe déjà quelques dérogations, autorisant, par exemple, les communes de moins de 3 000 habitants ou celles qui connaissent des hausses excessives des tarifs de redevance à cofinancer des projets d'assainissement par voie de fonds de concours, à destination des intercommunalités. Il ne nous semble pas justifié d'aller au-delà des exceptions existantes, qui sont pertinentes.

Par ailleurs, la conception écologiste de la décentralisation explique la réserve de mon groupe face à la proposition de loi de notre éminent collègue Daniel Dubois : nous sommes tout particulièrement attachés aux principes d'autonomie, de coopération et de solidarité entre les territoires. Comme vous le savez, nous défendons une République très décentralisée. Notre conception des institutions repose sur trois piliers : l'Union européenne, les régions et les intercommunalités, ces dernières ayant vocation à devenir des collectivités de plein exercice dont les représentants sont élus au suffrage universel direct.

Selon nous, l'objectif de cohérence territoriale ne peut être atteint sans solidarité entre les territoires. À cet égard, les EPCI ont un rôle clé à jouer : ils constituent l'échelon le plus pertinent pour conduire les politiques d'aménagement du territoire, car ils permettent de prendre en considération les spécificités socio-économiques, culturelles et écologiques des bassins de vie. En outre, ils reposent sur une concertation et sur une étroite collaboration entre les élus de l'intercommunalité, et la mise en œuvre de projets d'aménagement de qualité, répondant aux attentes des citoyens, est rendue possible par la mutualisation des compétences et des ressources à l'échelle des groupements de communes.

Autoriser certaines communes à financer leurs aménagements de leur côté reviendrait *de facto* à mettre à mal le fondement de la solidarité territoriale et l'existence même de l'intercommunalité.

Au reste, sans décision concertée associant toutes les communes à l'échelle de l'intercommunalité, je crains que des projets « hors norme » ne voient le jour plus facilement, menant, par exemple, à l'étalement urbain. (*M. Jean-François Husson proteste.*) Il est aussi parfois plus pertinent de favoriser le contrôle de l'assainissement non collectif existant que de construire de nouvelles stations d'épuration ou d'étendre le réseau de canalisations.

Je le répète, bien que cette proposition de loi puisse avoir des objectifs particulièrement louables, nous considérons qu'elle affaiblirait le principe de solidarité entre les communes membres d'un EPCI. En outre, c'est parce que les services publics servent l'intérêt général que leur financement est réparti entre tous les usagers, notamment par le biais de la redevance « assainissement ».

Les écologistes ne sont donc pas favorables au principe d'« intercommunalités à la carte ». Au contraire, il me semble qu'au sein d'une intercommunalité les communes peuvent faire ensemble ce qu'elles ne pourraient faire seules. La mutualisation des compétences et des ressources entre les communes riches et les communes pauvres tire tout le monde vers le haut. Nous ne pouvons pas envisager l'intercommunalité comme un ensemble de « perdants » ou de « gagnants ».

L'exemple d'EPCI des Côtes-d'Armor dans lesquels les communes rurales côtoient les communes littorales nous montre bien comment la mutualisation des ressources permet de répondre aux besoins très différents de ces communes, dans l'intérêt de tous.

Les gagnants de la solidarité territoriale sont donc les communes elles-mêmes et, *ipso facto*, les citoyens.

C'est parce que nous souhaitons plutôt poursuivre dans cette voie de l'intercommunalité que nous nous opposerons à cette proposition de loi. Nous saluons néanmoins son sérieux et le volontarisme qui la sous-tend ! (*Applaudissements sur les travées du groupe écologiste et du groupe CRC.*)

M. le président. La parole est à M. Jean-François Husson.

M. Jean-François Husson. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, avec cette proposition de loi, notre collègue Daniel Dubois aborde la question du financement du service public de l'assainissement, lequel préoccupe un grand nombre de communes, en particulier rurales, et constitue même, pour certaines d'entre elles, un problème lancinant et une source d'inquiétude.

Ce service public est exercé sous forme de service public industriel et commercial, ou SPIC. Or, à ce jour, les communes de plus de 3 000 habitants et les EPCI dont les communes comptent plus de 3 000 habitants ont l'interdiction de prendre en charge les dépenses d'un SPIC dans leur budget propre. Le financement du service public de l'assainissement est dès lors assuré par une redevance versée par les usagers.

Or, au sein des EPCI, certaines communes peuvent avoir déjà investi les fonds nécessaires pour la mise en conformité de leurs ouvrages ou le renouvellement de leur réseau, quand d'autres sont restées dans l'attente. Dans une telle hypothèse, les usagers, qui ont déjà été mis à contribution pour la rénovation du service public d'assainissement de leur commune, peuvent se trouver à nouveau sollicités pour le financement des travaux engagés par les autres communes membres de l'EPCI.

Pour résoudre ce problème, les communes se heurtent aux principes qui régissent le droit des collectivités territoriales. En effet, une fois déléguée, la compétence n'appartient définitivement plus à la commune délégataire, laquelle n'a dès lors plus de recours possible, l'EPCI et ses communes membres disposant de leurs compétences et de leurs budgets propres.

Certes, différentes modifications sont intervenues. Ainsi, la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a permis aux communes de verser des fonds de concours à un EPCI pour financer la réalisation ou le fonctionnement de certains équipements. Les conditions d'application de cette dérogation ont été assouplies en 2002, puis en 2004.

L'objet de la présente proposition de loi est d'élargir le champ de cette dérogation au financement du service public de l'assainissement.

Je l'ai dit en introduction, la question du financement du service public de l'assainissement me paraît pertinente. Elle est d'une grande, sinon parfois d'une brûlante actualité dans notre espace rural, qui représente 80 % du territoire national où vivent 20 % des Français – je rappelle ainsi l'intérêt de concilier l'espace rural et territorial avec la démographie de notre beau pays...

À cet instant, je veux insister sur le rôle majeur que les agences de l'eau ont à jouer dans le financement et la mise en œuvre du service public de l'assainissement. Ce rôle, me semble-t-il, devrait pouvoir être précisé, pour ne pas dire revisité.

Nous le savons, pour recevoir une aide de l'agence, une commune doit en général avoir intégré le cadre du plan d'actions opérationnel territorialisé. Malheureusement, faute de soutiens et de financements, peu nombreuses sont les communes qui, chaque année, en bénéficient. D'ailleurs, on ne peut que déplorer la nouvelle réduction, prévue par le projet de loi de finances, des moyens financiers accordés aux agences de l'eau – j'y reviendrai en conclusion.

Face au coût par habitant que représente l'installation d'une station d'épuration ou d'assainissement dans une commune rurale de petite taille, les agences de l'eau encouragent parfois l'assainissement autonome, dit « assainissement non collectif ». Je souligne que cette solution n'est pas nécessairement satisfaisante, car elle pèse lourdement sur les particuliers et pose des problèmes importants, notamment en ce qui concerne le contrôle de ces installations, qui incombe aux maires. À force de charger la barque du maire, le mandat devient difficile à exercer...

Les conséquences de toutes ces difficultés sont nombreuses. Aujourd'hui, nombre de communes n'ont toujours pas pu procéder à leur assainissement par manque de moyens. Ainsi, dans mon département, la Meurthe-et-Moselle, plus de 200 communes demeurent aujourd'hui toujours en attente.

Il arrive même que certaines communes hésitent à franchir le pas et à déléguer leur compétence d'assainissement à un EPCI. Notre collègue Philippe Adnot, président du conseil général de l'Aube, m'a rappelé que telle était la situation dans son département.

Pour ma part, je veux insister sur le cas de certains EPCI qui renoncent à s'associer. Je l'ai vécu cette année dans le cadre de la commission départementale de la coopération intercommunale de Meurthe-et-Moselle. Dans les environs de Lunéville, une intercommunalité de plus de 30 000 habitants dispose de la compétence « assainissement ». Dans le cadre du schéma départemental de coopération intercommunale, il était proposé de lui rattacher, en la fusionnant, une intercommunalité de moins de 5 000 habitants n'ayant pas de compétence d'assainissement, mais dont la commune chef-lieu avait mis en place le traitement des eaux, et donc leur assainissement. Au final, qu'est-il arrivé? Les services de l'État, sous l'autorité du préfet, ont accepté de surseoir à statuer, car l'intégration de cette intercommunalité de moins de 5 000 habitants allait aboutir à grever l'essentiel de la capacité d'investissement de l'intercommunalité, pourtant urbaine...

C'est pourquoi, nonobstant la problématique du seuil des 3 000 habitants, nous devons prendre en compte, concrètement, la diversité des situations.

Monsieur le rapporteur, j'ai entendu vos arguments et, sur toutes les travées, nous en partageons un certain nombre. Vous soulevez un problème juridique; je crois que l'amendement de notre collègue Daniel Dubois répond à une bonne partie de votre objection, ce dont notre groupe ne peut que se féliciter.

Mais, monsieur le rapporteur, monsieur le ministre, je dois vous poser quelques questions. Alors que de nombreuses contraintes financières nouvelles s'abattent sur elles, ne

serait-il pas opportun d'accorder aux collectivités une certaine souplesse? Comment ne pas s'interroger sur la cohérence du Gouvernement lorsqu'il contraint les communes à réduire leurs dépenses en diminuant leur dotation dans le projet de loi de finances, alors que les communes et les intercommunalités doivent mettre en œuvre d'importants dispositifs ainsi que des normes parfois bien complexes, comme on le voit avec l'assainissement?

Ce problème de complexité, j'en conviens, se pose aujourd'hui comme il se posait hier. Mais, pour avoir participé ici même à certains débats, je vous demande, monsieur le ministre, d'intervenir auprès de votre majorité pour faire en sorte que les propositions de certains rapports, notamment celui de notre collègue Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités locales, puissent être discutées, quitte à ce que les propositions de loi qui les traduisent soient inscrites à l'ordre du jour d'une autre assemblée...

Enfin, notre débat est l'occasion de poser quelques questions fondamentales sur le financement global du service public de l'assainissement. En effet, le projet de loi de finances pour 2014 retire plus de 210 millions d'euros aux agences de l'eau, alors qu'il est aujourd'hui nécessaire d'accompagner sur nos territoires les communes et les intercommunalités dans leur politique de l'assainissement.

Il s'agit d'un défaut de cohérence. Au contraire, il conviendrait de redonner force et puissance à des agences qui ont l'accompagnement pour compétence principale et qui associent autour d'elles l'ensemble des partenaires.

J'en viens à une dernière considération. Si « l'eau paie l'eau » grâce à la redevance, on voit bien que le fonds de concours que des communes pourraient abonder dans le cadre d'une compétence transférée et portée par l'intercommunalité n'est peut-être pas idéal. Mais il constitue un élément à prendre en considération dans notre débat.

C'est la raison pour laquelle le groupe UMP choisit l'abstention, une abstention que je qualifierai de positive et que, pour ma part, je transformerai même en un vote favorable.

En effet, cette proposition de loi nous invite à une vision plus panoramique de la diversité des situations selon les régions et sur l'ensemble du territoire national. Or il me semble justement important de procéder aujourd'hui à un vaste état des lieux pour apporter demain des réponses peut-être différenciées, mais appropriées et satisfaisantes.

Au-delà de l'assainissement de nos finances publiques qui nous occupe souvent dans cet hémicycle, il s'agit ici de permettre à tous les territoires – y compris les territoires ruraux, qui se caractérisent par un nombre élevé de communes de petite taille et dont la France peut aussi s'enorgueillir – de se doter de dispositifs d'assainissement des eaux. (*Applaudissements sur les travées de l'UDI-UC et de l'UMP.*)

M. Gérard Longuet. Excellent!

M. le président. La parole est à Mme Cécile Cukierman.

Mme Cécile Cukierman. Monsieur le président, monsieur le ministre, monsieur le président de la commission par intérim (*Sourires.*), monsieur le rapporteur, mes chers collègues, cette proposition de loi est censée, selon ses auteurs, améliorer le service public de l'eau et de l'assainissement.

Aujourd'hui, les collectivités assument une part prépondérante de l'effort consenti en matière de construction et de remplacement des réseaux d'assainissement, un effort qui reste colossal puisqu'il représentait 2,5 milliards d'euros en 2008.

Au regard de la faiblesse actuelle de la capacité d'investissement des collectivités, notamment du fait de l'assèchement progressif des dotations de fonctionnement, cet effort peut apparaître particulièrement dissuasif, entravant concrètement la réalisation d'investissements pourtant nécessaires.

Prenant acte de cette situation de fait, et considérant que cette compétence est souvent déléguée à l'intercommunalité, les auteurs de la présente proposition de loi tentent d'apporter une solution de financement nouvelle en autorisant les communes à participer à ces travaux par le versement de fonds de concours.

Il faut savoir que cette possibilité existe déjà, mais qu'elle se trouve particulièrement encadrée.

D'une manière générale, les communes peuvent verser des fonds de concours à un établissement public de coopération intercommunale pour financer la réalisation ou le fonctionnement de tel ou tel équipement.

Le principe de participation existe donc. Cependant, il se heurte au fait que l'assainissement est un service public industriel et commercial et qu'il doit, à ce titre, être principalement financé par les redevances des usagers.

Ce principe d'autonomie du budget des services publics industriels et commerciaux comporte, là encore, des exceptions, notamment pour les communes de moins de 3 000 habitants – donc pour la plupart des communes rurales.

D'autres exceptions sont prévues, dans les cas d'une contrainte particulière de fonctionnement du service ou d'un investissement impliquant une augmentation excessive des tarifs.

Nous considérons pour notre part que ces exceptions sont à ce jour largement suffisantes et qu'il ne convient pas de poser le principe général d'une participation des communes au financement de l'assainissement lorsque cette compétence a été déléguée.

En effet, pour répondre à une problématique spécifique par une mesure qui peut sembler de bon sens, on apporte une solution qui reste ambiguë.

Elle relance, au fond, un débat auquel les précédents orateurs ont déjà apporté leur contribution, celui du financement de l'assainissement et, au-delà, de la conception de la construction de l'intercommunalité.

Concernant le financement, ce régime a fortement évolué puisque l'ancienne participation pour raccordement à l'égout, qui était jusqu'alors exigible à l'occasion de la délivrance des autorisations de construire, a été progressivement remplacée par une participation rattachée à l'acte de raccordement, désignée sous l'appellation de « participation pour le financement de l'assainissement collectif ».

Plus globalement, aujourd'hui, le financement de l'assainissement est essentiellement assuré par la perception d'une redevance qui couvre à la fois les investissements et le fonctionnement du service. C'est le principe même du finan-

cement des services publics industriels et commerciaux. La redevance est donc perçue par l'intermédiaire de la facture d'eau.

Au regard de ces principes, la présente proposition de loi ne semble pas justifiée. En effet, il n'y a aucune raison de faire supporter aux contribuables, *via* la participation des communes à un fonds de concours, le financement de l'infrastructure qu'ils payent d'ores et déjà au travers de leurs factures d'eau. On l'a dit, ce serait la double facturation, comme usager et comme contribuable !

Quand on connaît la situation des ménages et la perte de pouvoir d'achat de nombre de nos concitoyens, une telle mesure ne peut avoir notre assentiment.

De même, nous ne pouvons pas faire supporter le poids du financement de l'assainissement collectif à l'ensemble des contribuables d'une commune, alors même que certains n'ont pas accès aux infrastructures d'assainissement collectif.

Enfin, il n'y a pas de raison, alors même que l'infrastructure est gérée au niveau intercommunal, de faire financer l'investissement par un seul membre de l'intercommunalité, indépendamment des principes de solidarité qui doivent prévaloir dans ce domaine.

Nous l'avons toujours dit : la construction d'intercommunalités doit correspondre à une mutualisation des moyens. Certes, toutes les communes, lorsqu'elles adhèrent à une intercommunalité, ne se trouvent pas dans la même situation par rapport à l'assainissement, mais cette question se pose dans un équilibre global de transfert de compétences, quel que soit le domaine.

De plus, comment penser que les communes, déjà durement impactées par des politiques de diminution des dotations, pourraient intervenir par voie de fonds de concours ?

Par ailleurs, un tel mode de financement nous interroge. Alors que les communes ayant délégué la compétence « assainissement » ne sont plus à même de prendre les décisions s'y rapportant, elles seraient néanmoins amenées à financer cette compétence ? Elles paieraient donc sans décider, ce qui, en matière de démocratie locale, ne nous semble pas très judicieux...

Nous considérons, à l'inverse, qu'à partir du moment où une commune finance spécifiquement une compétence appartenant à un EPCI, il faudrait qu'elle soit pour le moins associée aux prises de décision concernant cette compétence...

Mes chers collègues, vous l'aurez compris, toutes ces raisons nous conduisent à ne pas soutenir la présente proposition de loi. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC.*)

M. le président. La discussion générale est close.

La commission n'ayant pas élaboré de texte, nous passons à la discussion de l'article unique de la proposition de loi initiale.

Monsieur le ministre, mes chers collègues, je vous rappelle que nous devons impérativement suspendre la séance à dix-huit heures trente. J'invite donc les orateurs à la concision afin que nous achevions cette discussion dans le temps imparti.

Article unique

Au premier alinéa du V de l'article L. 5214-16, au premier alinéa de l'article L. 5215-26 et au premier alinéa du VI de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, après les mots : « d'un équipement, » sont insérés les mots : « ou, par dérogation au premier alinéa de l'article L. 2224-2, pour prendre en charge des dépenses au titre du service public de l'assainissement, ».

M. le président. La parole est à M. Yvon Collin, sur l'article unique.

M. Yvon Collin. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, nous savons tous, au sein de cet hémicycle, en notre qualité de représentants des collectivités territoriales, que le financement du petit cycle de l'eau est particulièrement difficile pour les communes rurales.

Dans une étude de la Confédération générale du logement, publiée hier – le sujet est d'actualité –, on déplore une « France rurale qui paie son eau plus chère ».

Ainsi, dans le Tarn-et-Garonne, le prix de l'eau, estimé à 5,72 euros par mètre cube, est le plus élevé de France. Et les disparités peuvent être très fortes au sein d'un même département.

Les réseaux et les petites stations d'épuration sont vétustes et requièrent un renouvellement financièrement insoutenable pour les petites collectivités, qui peinent à respecter les nouvelles normes et réglementations sur la qualité de l'eau.

Lorsqu'elles n'exercent pas cette compétence au niveau intercommunal, elles ne disposent pas de moyens d'ingénierie publique, de moyens humains ou techniques, ou encore de la possibilité de réaliser des économies d'échelle.

En outre, c'est au sein des communes rurales que l'on retrouve la plus forte proportion de populations non raccordées à l'assainissement collectif. C'est le cas de mon département, dans lequel 47 % de la population ne peut pas être raccordée au réseau collectif.

Certes, les agences de l'eau, conformément à leurs missions, contribuent au financement du petit cycle en attribuant des subventions pour l'exécution des travaux.

Malheureusement, ces aides sont insuffisantes, et les crédits affectés à l'eau potable et à l'assainissement sont, nous le savons, en baisse au sein des X^{es} programmes pluriannuels d'intervention des agences de l'eau régissant la période 2013-2018. L'aide à l'assainissement est ainsi en diminution de 15 % par rapport aux IX^{es} programmes.

Le principe selon lequel « l'eau paie l'eau » connaît des limites en milieu rural, où le nombre d'abonnés est moindre et les réseaux sont plus longs, ce qui pourrait avoir pour conséquence une hausse excessive des tarifs, ce qui risque de peser significativement sur le pouvoir d'achat des ménages.

J'entends certes les inquiétudes légitimes exprimées par nos collègues de l'UDI-UC lorsqu'ils évoquent les blocages auxquels peuvent faire face certaines communes membres d'EPCI et ayant transféré les compétences en la matière.

Cependant, il me semble que les outils juridiques existants sont suffisants pour lever ces inquiétudes. Et, pour ma part, je pense que la solution réside dans la mobilisation des financements, au niveau national, afin de permettre aux

collectivités locales de jouer leur rôle d'autorités organisatrices et d'assumer cette mission de service public fondamentale pour nos concitoyens.

Pour toutes ces raisons, et malgré l'intérêt qu'elle peut avoir, notre groupe ne votera pas cette proposition de loi

M. le président. L'amendement n° 1 rectifié, présenté par MM. Dubois, Arthuis, Amoudry et Merceron, Mme Férat et M. J.L. Dupont, est ainsi libellé :

Rédiger ainsi cet article :

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Au neuvième alinéa de l'article L. 2224-2, après les mots : « services publics d'assainissement non collectif », sont insérés les mots : « ainsi qu'aux services publics d'assainissement collectif pour leurs dépenses d'investissement, » ;

2° Au premier alinéa du V de l'article L. 5214-16, au premier alinéa de l'article L. 5215-26 et au premier alinéa du VI de l'article L. 5216-5, après les mots : « d'un équipement » sont insérés les mots : « ou, en application du neuvième alinéa de l'article L. 2224-2, pour prendre en charge des dépenses d'investissement au titre du service public d'assainissement, ».

La parole est à M. Daniel Dubois.

M. Daniel Dubois. Pour répondre à votre appel, monsieur le président, je serai bref et me contenterai de dire que cet amendement a pour objet de préciser que seules les dépenses d'investissement des services d'assainissement collectif sont visées par la présente proposition de loi, à l'exclusion donc des dépenses de fonctionnement.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur. Notre collègue, loin de nous proposer un amendement, nous soumet en fait une nouvelle proposition de loi, tant le texte initial est ici réécrit !

Cette initiative modifie complètement la portée de la présente proposition de loi. Il est donc difficile de voir en elle un simple amendement !

Vous avez donc décidé d'abandonner le fonctionnement pour vous consacrer uniquement à l'investissement, cher collègue. Je vous remercie d'avoir tiré la bonne conclusion de la discussion que nous avons eue ensemble. C'est un effort louable, mais, ce faisant, vous changez complètement de projet ! Je ne peux donc plus considérer votre initiative comme un amendement.

Vous souhaitez étendre à l'assainissement collectif les règles aujourd'hui applicables à l'assainissement non collectif. Cher collègue, sur ce point-là aussi, vous vous trompez profondément. Car la raison de cette dérogation pour l'assainissement non collectif tient à la mise en place, en 2005, des services publics d'assainissement non collectif. Or, les SPANC n'ont rien à voir avec l'objet de votre proposition de loi, puisqu'il s'agissait d'une compétence obligatoire et immédiate pour toutes les communes. Tel n'est pas le cas du service d'assainissement dont vous parlez.

Si la dérogation, en 2005, a été instituée, c'est parce qu'il fallait soutenir les communes confrontées au problème de devoir immédiatement et obligatoirement exercer une nouvelle compétence. Voilà pourquoi ce délai de cinq ans a été prévu !

Cela ne correspond pas du tout au cas de figure que vous évoquez ici. La compétence d'assainissement appartient aux communes depuis longtemps. Et elle n'est pas obligatoire ! Les communes la prennent, ou non ; elles y sont incitées, mais elles n'y sont pas obligées.

De plus, les dépenses d'un SPANC ne relèvent pas de l'investissement, mais, principalement, du fonctionnement, notamment pour les dépenses de contrôle.

Vous voyez donc que votre comparaison entre l'assainissement communal ou intercommunal et le SPANC n'est pas du tout valable.

La commission, qui a aussi arrêté sa position sur ce sujet, a émis également un avis défavorable sur ce second texte.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Alain Vidalies, ministre délégué. Monsieur le président, je suis partagé entre le désir de vous livrer une réponse quelque peu détaillée et la nécessité de tenir compte des contraintes de temps que vous avez rappelées. Il n'est pas du tout dans l'intention du Gouvernement de « jouer la montre », comme on dit en sport. Vous me pardonnerez donc le caractère succinct de ma réponse : elle rejoint en réalité très largement les éléments évoqués spontanément par M. le rapporteur de la commission des finances.

Parce que cette nouvelle rédaction conduit en quelque sorte à un véritable changement de nature de votre proposition de loi, et parce que, comme notre débat l'a montré avec pertinence, il existe suffisamment d'exceptions, il n'est pas nécessaire, même à la faveur de cette nouvelle rédaction, d'en ajouter d'autres.

J'en reste à ces considérations de principe – j'aurais pu développer, mais je pense que l'important est que nous puissions aller jusqu'au bout de l'examen du présent texte dans les délais impartis, monsieur le président.

M. le président. La parole est à M. Pierre Hérisson, pour explication de vote.

M. Pierre Hérisson. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, je vais m'adresser à Jean-Claude Frécon, qui connaît bien ce dossier, et dont l'expertise est reconnue bien au-delà du Sénat, puisque notre collègue a présidé la commission des communes rurales, au sein de l'Association des maires de France, pendant de nombreuses années.

Je crois que nous tenons là un sujet d'importance qui devra être repris lorsque nous discuterons de l'évolution de l'intercommunalité, c'est-à-dire des compétences obligatoires, de celles qui ne le sont pas, des nouvelles compétences obligatoires...

Je me permets d'intervenir à cet instant du débat parce que je suis l'un des responsables de la commission des aides de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse. Et on constate en effet, monsieur le rapporteur, que notre pays compte plus de 33 000 communes de moins de 3 000 habitants, ce qui représente plus de 80 % du territoire !

M. Jean-Claude Frécon, rapporteur. Plutôt 90 %

M. Pierre Hérisson. Or ces collectivités, à l'exception de quelques réalisations exemplaires, peinent souvent à constituer une intercommunalité de dimension suffisante. Et qu'est-ce que la « dimension suffisante » pour une intercommunalité ? Ce n'est pas forcément le périmètre, parce que le

périmètre tel qu'il est vu par nos agences de l'eau correspond avant tout au bassin versant et pas du tout à des critères de population ou d'importance des communes.

Il n'empêche que c'est le volume de l'eau distribué qui constitue l'assiette du prélèvement. Je prendrai un exemple que M. le président connaît bien : le bassin du lac d'Annecy. Il y a 117 communes dans une même intercommunalité. Or il est clair que les habitants des zones urbaines ont payé deux fois l'assainissement. Ils ont payé le leur jusque dans les années soixante. Et, depuis, l'élargissement du périmètre et le tarif unique de l'eau ont permis de réaliser globalement, sur un territoire pertinent, qui est celui du bassin versant, l'assainissement collectif sur la totalité de ce territoire.

Sans vouloir citer le bassin du lac d'Annecy en exemple – encore que l'on pourrait – j'estime qu'il sera nécessaire de clarifier cette situation, quitte à imposer la solution que je viens de dire, sur le territoire, pour que l'urbain, qui consomme beaucoup plus d'eau que le rural, contribue à l'assainissement. En effet, la ressource en eau, qu'il s'agit de protéger, est constituée à 90 % par les nappes phréatiques qui se trouvent dans le sous-sol des zones rurales, mais qui servent à alimenter les zones urbaines, dans un pays où 80 % de la population vit sur 20 % du territoire.

Nos collègues Daniel Dubois et Jean-François Husson ont eu raison de défendre leur idée, mais il est nécessaire de retravailler la question et, monsieur le ministre, de la soumettre de nouveau à notre examen, peut-être à l'occasion de la discussion au Sénat de l'un des textes prévus pour l'aménagement du territoire à l'échelle de l'intercommunalité.

M. le président. Le lac d'Annecy est en effet un exemple, et vous n'êtes pas étranger à ce résultat, mon cher collègue !

Je mets aux voix l'amendement n° 1 rectifié.

J'ai été saisi d'une demande de scrutin public émanant du groupe du RDSE.

Je rappelle que l'avis de la commission est défavorable, de même que celui du Gouvernement.

Il va être procédé au scrutin dans les conditions fixées par l'article 56 du règlement.

Le scrutin est ouvert.

(Le scrutin a lieu.)

M. le président. Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

J'invite Mmes et MM. les secrétaires à procéder au dépouillement du scrutin.

(Il est procédé au dépouillement du scrutin.)

M. le président. Voici le résultat du scrutin n° 92 :

Nombre de votants	348
Nombre de suffrages exprimés	212
Pour l'adoption	35
Contre	177

Le Sénat n'a pas adopté.

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi.

(La proposition de loi n'est pas adoptée.)