



ASSEMBLÉE NATIONALE

**COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN**

COMPTE RENDU N° 62
(Application de l'article 46 du Règlement)

Mercredi 3 mai 2006
(Séance de 11 heures)

Présidence de M. Pierre Méhaignerie, Président

SOMMAIRE

	pages
– Audition de M. Alain LAMASSOURE, député européen, sur les ressources propres des Communautés européennes.....	2
– Examen pour avis du projet de loi, adopté par le Sénat, sur l'eau et les milieux aquatiques (n° 2276) (M. Philippe ROUAULT, Rapporteur pour avis).....	9
– Information relative à la Commission.....	13

La Commission a procédé à l'audition de **M. Alain Lamassoure, député européen, Rapporteur de la Commission des budgets du Parlement européen**, sur les ressources propres des Communautés européennes.

M. Alain Lamassoure, Rapporteur de la commission des Budgets du Parlement européen, a souligné l'importance d'un travail commun des Parlements nationaux et du Parlement européen pour aider les gouvernements et les institutions communautaires à progresser sur la question, cruciale, du budget européen, où l'on constate actuellement un blocage.

Contrairement aux budgets nationaux, le budget européen est l'objet de négociations politiques importantes, portant sur des périodes de sept ans : tous les sept ans, donc, sont arrêtées les dépenses, classées en une demi-douzaine de grandes catégories. Les négociations sont toujours délicates, mais une fois achevées, au moins est-il garanti que certaines grandes politiques communautaires pourront être menées à bien, sur toute la période.

Lorsque les négociations ont commencé, voici un peu plus de dix-huit mois, pour la période 2007-2013, il est vite apparu qu'elles ne pourraient aboutir à un résultat satisfaisant, du fait du vieillissement du système de financement du budget européen. La commission des Budgets avait songé pouvoir aider les gouvernements en formulant des propositions en vue d'une refonte et d'une modernisation de ce système. Lorsqu'elle a désigné son Rapporteur, celui-ci a immédiatement exprimé la volonté de travailler en liaison étroite avec les commissions des Finances des Parlements nationaux, car la décision finale relève de la compétence des États, non des institutions communautaires. Toute réforme du budget européen suppose en effet un Traité, qui devra être ratifié par les États, le budget, comme la fiscalité, étant au cœur des souverainetés nationales. C'est pourquoi il importe que les propositions que le Parlement européen pourra être amené à formuler n'apparaissent pas comme une démarche *pro domo*, mais comme associant le plus grand nombre de Parlements nationaux.

C'est dans cet esprit que les commissions des Finances des Parlements nationaux ont été conviées, le 17 juin 2005, à un premier échange de vues, où le Parlement français n'a malheureusement pu être représenté, car M. Dominique de Villepin, qui venait d'être nommé Premier ministre, présentait, le même jour, sa déclaration de politique générale. Puis la commission de Budgets a adressé à toutes les commissions des Finances une note résumant la problématique de la réforme budgétaire, assortie d'un questionnaire, afin qu'elles y répondent soit par écrit – ce qu'une demi-douzaine d'entre elles ont fait –, soit en organisant une rencontre, ce qui a été le cas au Luxembourg, au Portugal et en Finlande, et doit avoir lieu en Allemagne puis en Espagne. Une nouvelle réunion se tiendra à Bruxelles le 21 juin, où toutes les commissions des Finances seront de nouveau conviées.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a observé que l'Assemblée nationale examinerait ce jour-là la loi de règlement.

M. Alain Lamassoure a souligné que l'objectif recherché est d'être en mesure de soumettre pour adoption au Parlement européen, d'ici à la fin de l'année 2006, un projet de résolution ayant recueilli l'avis favorable – ou, de façon moins formelle, l'intérêt prononcé – d'un grand nombre de Parlements nationaux, afin que le sujet continue d'être approfondi dans chaque capitale dans la perspective du rendez-vous que les gouvernements s'étaient donné en 2008 lorsqu'ils avaient adopté les perspectives financières pour 2007-2013 – et à l'occasion duquel pourront être rouverts tant le volet « dépenses » que le volet « recettes ». L'idéal serait de se mettre d'accord, dès 2008, sur les modalités d'une réforme, de façon à rédiger et à faire ratifier un Traité en temps utile pour qu'il s'applique aux perspectives financières 2014-2020.

Le diagnostic est largement partagé : le système actuel est contraire à l'intérêt communautaire ainsi qu'au Traité de Rome lui-même. Bien conçu au départ, il a dégénéré progressivement, sans que l'on s'en rende vraiment compte en dehors des rendez-vous budgétaires que les États ont tous les sept ans.

Le principe de départ était que les dépenses communautaires devaient être financées par des ressources communautaires, c'est-à-dire des ressources fiscales nationales directement affectées au budget de l'Union européenne, à savoir les droits de douane sur les produits industriels et leur équivalent pour les produits agricoles. Le système a bien fonctionné jusqu'au milieu des années 1980, après quoi s'est produit un effet de ciseau : une baisse des recettes d'une part, les accords du GATT puis de l'OMC s'étant traduits par une forte réduction des droits de douane ; une hausse des dépenses du fait de l'élargissement à de nouveaux États, de l'Europe méridionale d'abord, de l'Europe centrale et orientale ensuite. Cette crise a débouché en 1984 sur un accord, aux termes duquel les ressources traditionnelles ont été complétées par des cotisations nationales, votées chaque année par chacun des Parlements nationaux, calculées de façon proportionnelle à la richesse des États, en combinant le critère du PIB et celui de l'assiette de la TVA.

Ces cotisations étaient conçues comme complémentaires et provisoires ; elles sont devenues permanentes et très largement majoritaires – puisqu'elles constituent, à l'heure actuelle, 90 % des recettes de l'Union. Le système a ceci de pervers qu'il divise les pays en « contributeurs nets » et « bénéficiaires nets » et incite chaque gouvernement à adopter la même attitude que Mme Margaret Thatcher, en son temps, était seule à avoir, c'est-à-dire à comparer ce que son pays apporte au budget communautaire et ce qu'il en retire, et – ce qui est bien pis – à faire ce calcul pour chaque politique commune. C'est ainsi que l'on entend de hauts responsables demander plus d'argent pour une politique qu'ils jugent, en privé, inepte, mais dont le taux de retour est favorable à leur pays. À cet égard, la lecture de la partie budgétaire du relevé de conclusions du Conseil européen de décembre 2005 est à la fois éclairante et affligeante.

Le système est donc à bout de souffle, à telle enseigne que les perspectives financières sur lesquelles les gouvernements se sont mis d'accord pour 2007-2013 ne permettront pas de financer certaines grandes politiques communes, notamment en matière de recherche : ainsi, le financement du système de navigation par satellite Galileo, qui revêt pour l'Europe une importance pourtant stratégique, n'est même pas garanti jusqu'en 2013 !

Il faut, pour sortir de l'impasse, en revenir au principe originel, celui d'une ressource fiscale européenne. À cet égard, deux voies sont envisageables.

La première consiste à inventer un impôt européen, qui aurait l'avantage de ne pas peser sur les budgets nationaux, mais susciterait naturellement des réactions politiques diverses. Le sentiment personnel du Rapporteur de la commission des Budgets est qu'une telle perspective est prématurée car, pour quelque dix à vingt ans encore, nul ne se risquera à préconiser un changement de nature et de grandeur du budget européen, lequel restera donc égal à 1,045 % environ du PIB de l'Union. Entre les propositions des plus « dépensiers » et celles des plus « avarés », l'écart ne dépasse guère 0,1 à 0,2 % du PIB, et il n'est pas question de créer un nouvel impôt européen, payé par 450 millions de contribuables, avec des frais de recouvrement considérables, pour lever des fonds ne dépassant pas 0,1 ou 0,2 % du PIB européen. Mais c'est, sur le plan des principes, une voie possible.

L'autre voie, plus simple, consiste à affecter au budget européen tout ou partie d'impôts existants. Parmi les impôts directs, celui qui s'y prêterait le mieux est l'impôt sur les sociétés, dont la France demande inlassablement que les bases soient harmonisées au niveau européen, car c'est le calcul de l'assiette, plus encore que la fixation des taux, qui fausse la concurrence intra-communautaire. La tâche sera difficile, car le Royaume-Uni et l'Irlande sont franchement défavorables à une telle harmonisation, et les nouveaux États membres voient dans la concurrence fiscale une opportunité pour leur propre développement. Reste que, si jamais le processus aboutissait, cet impôt se prêterait remarquablement au financement du budget communautaire – sans doute à hauteur d'un quart ou d'un tiers de son produit.

Parmi les impôts indirects, la TVA est actuellement utilisée comme mode de calcul de la richesse respective des pays, mais non comme mode de financement du budget. Or, deux points de TVA y suffiraient – avec une variante possible, qui consisterait à affecter au budget communautaire le produit de la seule TVA portant sur le commerce intra-communautaire, la justification étant que le développement de ce commerce a été créateur de richesses supplémentaires pour le continent.

Le Parlement français a voté la création d'une taxe sur les transports. On peut envisager la mise en place d'une taxe sur les communications électroniques – en décidant par exemple, ce qui ne serait pas dénué d'une certaine logique, que les échanges nationaux financent les politiques nationales, les échanges européens les politiques communautaires, les échanges mondiaux les politiques mondiales. C'est une voie qui peut-être intéressante à long terme, étant donné les perspectives exponentielles de développement de ces échanges au niveau planétaire – les Chinois ont échangé l'an dernier, si l'on en croit la presse, quelque 300 milliards de SMS...

Quoi qu'il en soit, il faudra veiller, vis-à-vis du citoyen-contribuable européen, à ce que l'indispensable réforme n'ait pas pour effet d'accroître la charge fiscale globale et que toute nouvelle recette affectée au budget européen s'accompagne de la réduction, à due concurrence, des contributions nationales. C'est là un « principe de constance » qu'il conviendrait d'introduire dans les Traités, et qui n'empêcherait nullement que l'on décide, au terme d'un débat public à l'échelle de l'Union, d'accroître dépenses et recettes.

Le Président Pierre Méhaignerie a jugé cette précaution indispensable dans le contexte actuel.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a regretté que l'unification de la politique monétaire ne se soit pas accompagnée d'une coordination des politiques économiques, notamment budgétaires. Quant au budget européen, il est contraint à la fois financièrement et politiquement, et s'il ne faut pas attendre beaucoup de progrès d'ici 2013, un travail de maturation est nécessaire pour aboutir à un cadre plus ambitieux à partir de 2014.

L'alimentation du budget européen par prélèvement sur les budgets nationaux devient effectivement insoutenable. Entre 1999 et 2008, ce prélèvement sera passé, pour la France, de 15 à 21 milliards d'euros. Il est impératif de trouver à ce mode de financement un substitut qui ait une dynamique propre.

Recourir à l'impôt sur les sociétés aurait certes du sens, mais une telle décision paraît peu probable, la TVA offrant une articulation plus forte avec le développement des échanges intra-communautaires. Il est dommage, cela dit, que l'on ne réfléchisse pas davantage aux perspectives offertes par l'explosion des communications à l'échelle du continent, de la même façon que les pays européens avaient su, dans le passé, réformer leur fiscalité pour tenir compte de la révolution intervenue dans la structure des échanges. Peut-être pourrait-on également explorer la piste de la fiscalité sur l'énergie, ou celle de la fiscalité écologique.

S'agissant de l'harmonisation fiscale, on ne dit pas assez que la directive relative à l'épargne a constitué un progrès considérable, dont les effets commencent à peine à se faire sentir. Le commissaire László Kovács a expliqué récemment que l'harmonisation des bases de l'impôt sur les sociétés était pour lui une priorité, mais qu'elle aurait pour effet de rendre plus visible la concurrence sur les taux.

Il faut observer, enfin, que le rabais britannique demeure considérable, de l'ordre de 4 milliards d'euros, et ne sera atténué que d'un quart à peine à l'horizon 2013. C'est un problème auquel il faudra s'attaquer.

M. Charles de Courson a souligné le caractère anti-démocratique du mode de financement du budget de l'Union européenne. Les Parlements nationaux ne peuvent ni réduire ni augmenter le prélèvement, et n'ont d'autre choix que de l'adopter sans modification. Quant au Parlement européen lui-même, sa marge de manœuvre est dérisoire, puisque les ressources propres se limitent à ce qui reste des tarifs extérieurs communs, lesquels s'effilochent au gré des élargissements successifs, plus diverses taxes d'un faible rapport, comme celle sur les isoglucoses. C'est pourtant la raison d'être historique de tout Parlement que de fixer le niveau de l'impôt.

Il faut, donc, doter l'Union européenne d'une vraie ressource propre, et il n'y a pas, pour ce faire, une infinité de solutions. Le seul impôt dont l'assiette soit harmonisée est, à ce jour, la TVA. Le prélèvement actuel sur le budget de la France au profit de l'Union européenne est de 17 milliards d'euros, soit un peu plus de 10 % des quelque 160 milliards d'euros qu'elle retire de la TVA ; le taux moyen pondéré de celle-ci étant de 11 % environ, il suffirait d'affecter 1,1 point de TVA au financement de l'Union européenne.

Les taux nationaux de TVA n'étant pas modifiés, l'impact sur le contribuable serait neutre au moment de la réforme, mais le risque existe que, les dépenses augmentant, la part versée à l'Union augmente aussi. Il suffirait, pour y parer, de fixer un plafond – à 1,2 point, par exemple.

Autre problème : le taux du prélèvement devant être le même dans chaque État, mais le taux global de TVA pouvant varier, certains États y gagneraient tandis que d'autres y perdraient. Pour la France, sans doute le solde serait-il légèrement négatif, mais il faudrait le vérifier. En tout état de cause, il conviendrait de lisser les effets de la réforme sur dix ans.

Quant à l'impôt sur les sociétés, c'est une solution improbable, car la nécessaire harmonisation préalable de l'assiette prendra dix à quinze ans. Une taxe sur l'énergie ou les télécommunications apparaît plus hasardeuse encore, tout comme la taxe Tobin ou la taxe sur les billets d'avion. Enfin, taxer les transactions entre pays membres créerait une distorsion au détriment des transactions intra-nationales.

M. Daniel Garrigue a estimé que l'association des Parlements nationaux aux débats et aux processus de décision constitue une retombée importante et positive de l'élargissement. Si le débat reprend un jour sur les institutions de l'Union européenne, ne faudrait-il pas songer à créer une seconde chambre, constituée de représentants des Parlements nationaux ?

La solution de la TVA intra-communautaire est d'autant plus séduisante qu'elle est techniquement réalisable, grâce au gros effort d'uniformisation et d'informatisation des systèmes qui a été accompli à l'échelle de l'Union européenne. Mais a-t-on fait une étude d'impact sur les différentiels entre pays ?

S'agissant, enfin, de l'impôt sur les sociétés, il faut distinguer la question de l'harmonisation de l'assiette, qui est un objectif très louable, et celle de la concurrence fiscale, qu'il faut accepter – et dont les élus français ont d'ailleurs l'expérience, compte tenu des différences de taux de taxe professionnelle d'un point du territoire à l'autre.

M. Jean-Louis Dumont a dit mesurer, étant Rapporteur spécial des affaires européennes depuis 2003, les effets pervers du système actuel dénoncés par M. Alain Lamassoure. Le citoyen ressent davantage le poids du prélèvement que les bienfaits de la dépense qu'il permet, et cette césure l'empêche de participer à l'élan européen, ainsi que l'a montré le résultat du référendum du 29 mai 2005. Chaque année, le Parlement débat du prélèvement européen, et chaque année des voix s'élèvent pour dire qu'il est trop lourd et doit être maîtrisé. L'instauration d'une ressource propre ne risquerait-elle pas d'exposer les institutions européennes, dont le Parlement, au reproche de ponctionner le contribuable pour financer des dépenses inconsidérées ? La mission de M. Alain Lamassoure aura au moins cette vertu de permettre à chaque Parlement national de se confronter aux discours, souvent très différents, des autres Parlements.

L'Union européenne doit se doter d'un vrai budget. Faut-il aller jusqu'à lui conférer une capacité d'emprunt ? Ne pourrait-on, d'ici 2013, mixer plusieurs ressources – TVA, impôt sur les sociétés, etc. – comme cela s'est fait dans le passé ? Enfin, au-delà du système satellitaire Galileo, c'est toute la stratégie de Lisbonne qui est en panne, faute de financement garanti de manière pérenne.

M. Jean-Jacques Descamps a souligné que le problème est de trouver un impôt dynamique, et qui permette au citoyen de se sentir concerné. L'impôt sur les sociétés paraît exclu, d'autant que les pays d'Europe centrale et orientale veulent garder leur compétitivité fiscale - et que l'Union européenne peut avoir intérêt à garder la sienne vis-à-vis du reste du monde.

La bonne solution semble être la TVA intra-communautaire, mais comment faire prendre conscience au citoyen consommateur du lien avec la PAC, avec les fonds d'intervention, avec les fonds structurels ? Peut-être pourrait-on, dans la présentation des factures, faire ce que font les États-Unis, où apparaît le montant de la taxe locale, qui varie selon les États et finance les dépenses de ceux-ci ?

Le Président Pierre Méhaignerie est convenu des plus grandes vertus pédagogiques de la TVA, mais a estimé souhaitable de parvenir aussi à réduire les différences de taux de l'impôt sur les sociétés d'un pays à l'autre.

M. Alain Lamassoure a apporté aux intervenants les précisions suivantes :

- il semble que tout le monde soit d'accord sur le diagnostic, mais que les avis divergent sur les réformes possibles, ce qui augure bien de l'intérêt du débat. Il est souhaitable que celui-ci débouche sur le consensus le plus large au sein des Parlements nationaux ;

- il ne s'agirait pas d'augmenter l'impôt sur les sociétés, mais d'en affecter un tiers au budget européen, en réduisant d'autant la contribution des budgets nationaux, l'objectif étant de la supprimer à terme ;

- la fiscalité énergétique ou écologique, n'ayant pas pour but premier de rapporter de l'argent, mais de pénaliser des comportements, a vocation à s'éteindre avec lesdits comportements, et l'on ne peut donc pas fonder sur elle le financement de politiques communautaires ;

- une autre idée intéressante, qui provoquerait cependant des vives réactions chez les gouverneurs des banques centrales nationales, consisterait à affecter au budget européen le droit de seigneurage lié au privilège d'émission qu'elles ont perdu au bénéfice de la banque centrale européenne. Sans être immenses, les sommes en jeu ne sont pas négligeables, ni hors de proportion avec la ressource recherchée ;

- un accord sur l'harmonisation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés peut être raisonnablement espéré d'ici trois à quatre ans, et il est permis de penser qu'il aura pour effet de freiner la concurrence sur les taux. Ce que l'on peut faire d'ici là, grâce à la directive qui vient d'être transposée, c'est offrir un avantage fiscal aux sociétés qui opteraient pour le régime de société anonyme européenne ;

- la réforme du budget européen devra, bien entendu, s'attaquer à la lancinante question du rabais britannique. Le Gouvernement du Royaume-Uni a eu un comportement contestable en poussant les feux en faveur d'un élargissement rapide aux pays d'Europe centrale et orientale, pour annoncer ensuite, lorsqu'il s'est agi d'en tirer les conséquences budgétaires, qu'il ne paierait pas un penny ! Il a fallu, pour le faire fléchir, démontrer que l'Espagne allait devoir payer pour l'adhésion de la Pologne et la Pologne pour celle de la Turquie, pour qu'il

accepte finalement une petite diminution du rabais – à la condition qu'elle ne s'applique qu'aux dépenses liées à l'élargissement, et non aux politiques communautaires classiques. L'Allemagne, l'Autriche, les Pays-bas et la Suède ayant obtenu d'être exemptés de la compensation du rabais, c'est notamment sur la France que pèse celui-ci – ce qui explique l'ardeur mise par le Président de la République française à en obtenir la réduction ;

- il ne faut pas attendre 2014 pour réformer le système actuel, mais tant que les contributions nationales demeureront, il faut au moins qu'elles soient proportionnelles à la richesse de chaque pays, et que l'on abandonne les vestiges de l'histoire qui ne se justifient plus aujourd'hui ;

- le système actuel est effectivement tout sauf démocratique, mais le problème est que les différentes institutions y trouvent leur intérêt : le Parlement européen y trouve des recettes sans avoir à assumer l'impopularité de l'impôt, les Parlements nationaux conservent l'apparence de la souveraineté fiscale ;

- le « principe de constance » est nécessaire, de façon à garantir au contribuable que la réforme restera neutre quant au montant de sa contribution. L'un des moyens d'y parvenir est de fixer un plafond dans le Traité lui-même, et de décider que la souveraineté fiscale continue d'appartenir aux États membres, qui pourraient conserver une certaine souplesse dans la fixation du taux de l'impôt sur lequel reposerait l'alimentation du budget européen - de même que les communes françaises sont libres d'augmenter le taux de la taxe d'habitation dans une certaine fourchette, ou que l'Écosse l'est d'ajouter jusqu'à trois points au taux de l'impôt sur le revenu ;

- la France gagnerait-elle ou perdrait-elle à un transfert d'une partie de la TVA ? Ce qu'il faut, en tout état de cause, c'est lisser l'application d'une telle réforme dans le temps, voire en compenser les effets en se montrant, dans les premières années, plus « généreux » en matière de dépenses ;

- plutôt que de transférer à l'Union européenne la TVA portant sur les échanges intra-communautaires, ne faudrait-il pas viser les échanges avec le reste du monde, afin de ne pas pénaliser ceux des États membres qui réduisent une part importante de leur commerce avec leurs partenaires de l'Union ?

Le Président Pierre Méhaignerie s'étant demandé si une telle décision serait bien conforme aux règles de l'OMC, **M. Alain Lamassoure** a répondu par l'affirmative, dans la mesure où un même produit reste taxé au même taux, qu'il soit importé de Chine, des États-Unis ou d'Allemagne, et où l'OMC n'a pas à connaître de la répartition du produit de la TVA entre le niveau national et le niveau communautaire.

M. Alain Lamassoure a ensuite achevé ses réponses :

- l'éventualité de la création d'une deuxième chambre, préconisée par M. Daniel Garrigue, est subordonnée à la reprise du débat institutionnel dans l'Union. En tout état de cause, il est essentiel, sur des sujets de ce genre, de travailler en étroite concertation, sans quoi beaucoup de temps sera perdu ;

- le budget européen est soumis à la double règle du grand et du petit équilibre, c'est-à-dire que l'Union ne peut s'endetter d'un seul euro. La Banque européenne d'investissements, en revanche, a la capacité de lancer des emprunts, que l'Union peut garantir ou bonifier. L'accord sur les perspectives financières stipule que la BEI pourra mobiliser 7 milliards d'euros supplémentaires, ce qui devrait générer 30 à 40 milliards d'euros d'investissements nouveaux, notamment dans les réseaux de transport et dans la recherche. Au stade actuel de la construction européenne, cela devrait suffire, et c'est pourquoi il convient de maintenir la discipline, très rigoureuse, qui pèse sur le budget européen : interdiction d'emprunter, adoption de perspectives financières pour des périodes de sept ans, limitation des dépenses à 1,27 % du Revenu national brut total de l'Union – plafond qui est loin d'être atteint, puisque l'on en est à 1,045 % ;

- si l'on met en place une ressource propre à caractère fiscal, il faudra s'efforcer de faire prendre conscience au citoyen qu'il s'agit de financer des actions nouvelles, tout en le rassurant quant au risque de ponction fiscale supplémentaire ;

En conclusion, M. Alain Lamassoure a souhaité que la commission des Finances reste en contact étroit avec la commission des Budgets du Parlement européen, afin d'avoir connaissance de l'avis des autres Parlements nationaux et de pouvoir contribuer à l'élaboration du projet de résolution qui sera soumis au Parlement européen au mois d'octobre.

Le Président Pierre Méhaignerie a estimé que le Rapporteur général est le mieux à même de suivre ce processus, et indiqué que la Commission s'efforcerait d'être représentée à la réunion du 21 juin prochain à Bruxelles.

*

* *

La Commission a ensuite procédé, sur le **rapport de M. Philippe Rouault, Rapporteur pour avis**, à l'examen des **articles 21, 23, 27, 28 bis, 35, 36, 37 et 38 du projet de loi**, adopté par le Sénat, **sur l'eau et les milieux aquatiques** (n° 2276).

M. Philippe Rouault, Rapporteur pour avis, a expliqué que le projet de loi se place à la fois sous le signe de la continuité et du renouveau. Il conserve les structures nées de la loi de 1964, au premier chef les agences de l'eau, mais il répartit de manière nouvelle les responsabilités entre l'État et ces agences. Il rénove en profondeur le cadre de la politique de l'eau, pour qu'il puisse aussi remplir les exigences nouvelles posées par le droit européen, à travers la directive du 23 octobre 2000 sur la politique de l'eau.

La réorganisation prévue s'opère dans deux directions opposées. Le Parlement aura désormais un pouvoir de décision dans le domaine des redevances de l'eau. Sous cette appellation trompeuse, le Conseil constitutionnel a en effet démasqué, depuis 1982, des « impositions de toutes natures » dont il revient donc aux représentants de la Nation de fixer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement. Mais les agences de l'eau pourront moduler ce taux, dans la fourchette établie par la loi. Elles échapperont surtout au

prélèvement de solidarité sur l'eau, ponction désormais interdite sur leur trésorerie, trop souvent considérée dans le passé comme une réserve commode. L'action des agences de l'eau sera donc plus encadrée, mais dans ce cadre, elles seront plus pleinement maîtresses de leurs décisions.

L'importance des enjeux financiers et la nature fiscale du texte justifient que la Commission se saisisse des dispositifs instituant de nouvelles taxes, modifiant la tarification des services de distribution d'eau et réformant les redevances des agences de l'eau.

Le projet jette les bases d'une nouvelle fiscalité de l'eau, qui ne sera plus fondée sur le terrain très incertain où reposent aujourd'hui les redevances. Il opère donc une remise en ordre bienvenue. La législation actuelle pêche par la place excessive qu'elle accorde à la norme réglementaire. À l'avenir, toutes les dispositions relatives à l'eau ne doivent cependant pas se hisser au rang législatif. La nature même du projet de loi risquerait autrement de s'en trouver altérée. La moindre modification au droit en vigueur en deviendrait également très ardue, dans un domaine où les prescriptions techniques évoluent pourtant vite et jouent un rôle important.

La Constitution confie au législateur le soin de fixer de manière précise les règles essentielles en matière d'impôts ; elle ne lui impose pas d'en régler tous les détails. Peut-être cette interprétation aurait-elle pu permettre d'écarter du projet de loi des spécifications hermétiques à l'observateur non averti et qui trouvaient jusqu'ici leur place dans de simples arrêtés ministériels. Pour éviter de porter atteinte à la cohérence interne du dispositif envisagé, le Rapporteur a cependant renoncé à proposer que les éléments constitutifs de la pollution définis à l'article 37 se mesurent à l'intérieur de fourchettes fixées par simple décret. Mais les autres amendements qu'il propose visent principalement à simplifier les dispositifs du texte qui compte près de quatre-vingt-dix pages. Sur l'ensemble des dispositions proposées, certaines ne semblent pas indispensables, d'autres paraissent même nuire à la clarté des fins poursuivies. Le Rapporteur a donc estimé que la contribution la plus utile qu'il pourrait apporter au texte serait non d'y ajouter, mais d'en réduire voire d'en retrancher, certaines dispositions.

Le contenu même de certaines dispositions se trouve affaibli du fait d'un éparpillement auquel il convient de porter remède. En outre, l'assiette des redevances est souvent mal définie.

L'article 37 propose ainsi d'instituer huit redevances. En atomisant la fiscalité de l'eau, le dispositif nuit tant à la fluidité du recouvrement qu'à sa bonne compréhension. Il doit être allégé. La redevance pour stockage d'eau en période d'étiage retient tout particulièrement l'attention. Elle serait due par toute personne qui dispose d'une installation de stockage de plus d'un million de mètres cubes et qui procède au stockage de tout ou partie du volume écoulé dans un cours d'eau en période d'étiage. L'agence de l'eau compétente définirait dans chaque bassin la « période d'étiage » en fonction du régime des cours d'eau. L'assiette de la redevance serait constituée par le volume d'eau stocké pendant la période d'étiage. Les volumes stockés lors des crues supérieures à la crue de fréquence quinquennale et déstockés dans un délai de trente jours à compter de la date à laquelle la crue atteint son maximum ne seraient cependant pas pris en compte pour le calcul de l'assiette de la redevance. Fixé par l'agence de l'eau, le taux de la redevance ne pourrait excéder un centime d'euro par mètre

cube stocké. Cette taxation nouvelle, très spécifique, ne concernerait qu'un très faible nombre de contribuables. Difficile à mettre en œuvre, elle serait également d'un rendement limité. Un amendement proposera donc de la supprimer.

Prévue à l'article 23, la taxe pour la collecte, le transport, le stockage et le traitement des eaux pluviales et de ruissellement soulève d'autres difficultés.

Il sera difficile d'évaluer en pratique le volume maximal des eaux susceptibles de pénétrer dans les installations. Tout en reconnaissant que l'article poursuit un objectif pertinent, la Commission des finances du Sénat a ainsi recommandé sa suppression en demandant expressément au gouvernement des précisions. Elle n'a pas été suivie. Vu les difficultés pratiques d'application, il ne fait cependant guère de doute que les collectivités territoriales seront peu nombreuses à avoir recours à cette faculté d'imposition supplémentaire.

Le projet de loi procède à une double réorganisation, qui doit conduire à un partage plus net des responsabilités entre les acteurs de la politique de l'eau. Il révisé d'abord le fonctionnement des agences de l'eau, nées dans les années 1960. Il revoit ensuite les rapports financiers qui unissent l'État à ces agences. Toute l'originalité de l'organisation institutionnelle française en matière d'eau repose sur la notion de bassin versant. À chacun des grands bassins versants français correspond une agence, dotée d'un comité de bassin. Le législateur de 1964 a estimé que telle était l'échelle naturelle où devaient se régler les problèmes d'alimentation en eau, comme de préservation de sa qualité. Les agences ont passé avec succès l'épreuve du temps. Le projet ne remet pas en cause leur rôle. Mais il apporte quelques modifications qui semblent néfastes à leur bon fonctionnement.

Le Sénat a adopté un article additionnel qui ouvre la possibilité d'instituer un fonds départemental pour l'alimentation en eau et l'assainissement. Un mécanisme de solidarité pourrait être ainsi institué entre communes d'un même département, en sus de la solidarité de fait assurée à l'échelle du bassin par les agences de l'eau. Un article similaire figurait dans l'avant-projet de loi soumis au Conseil d'État. Il n'apparaissait plus dans le texte déposé au Sénat. L'article 28 *bis* fait naître en effet le risque de compliquer inutilement l'organisation institutionnelle existante, car il ajouterait un niveau d'intervention, sans que ce niveau corresponde à l'échelle naturelle des problèmes en cause, telle qu'elle est consacrée depuis plus de quarante ans par la loi. Un amendement en proposera donc la suppression.

Les comités de bassin sont les organes directeurs des agences de l'eau. Vu l'importance des décisions qu'ils sont amenés à prendre, il convient qu'ils représentent de manière équilibrée tous les partenaires de la politique de l'eau. La répartition des sièges au sein des comités de bassin est, selon le projet, de 38 % pour les collectivités, 38 % pour les usagers et 24 % pour les représentants de l'État incluant les représentants des milieux socioprofessionnels, selon le nombre de régions concernées par chaque bassin hydrographique. Le Sénat a modifié cette répartition. En portant à 50 % la proportion de représentants des conseils généraux et régionaux, cette composition affaiblit tant la position des usagers que de l'État. Les représentants de ce dernier ne pourraient plus valablement voter pour élire le président du comité de bassin. Cela ferait naître entre les différents membres du comité de bassin une inégalité que rien ne justifie.

Quelques points demeurent en suspens tant au sujet du cadre budgétaire nouveau qui sera imparti aux agences de l'eau que de la sphère exacte de leur intervention. L'article 36 fixe les orientations prioritaires des programmes pluriannuels d'intervention des agences pour les années 2007 à 2012. En matière de lutte contre la pollution, l'« épuration des eaux usées », le « traitement des boues », la « réduction des rejets industriels » et « l'élimination des rejets de substances dangereuses » sont visés. Dans la version initiale était également visée la « maîtrise des pollutions des eaux de toutes origines en assurant la solidarité avec les communes rurales », qui englobait les financements dédiés à l'agriculture notamment les plans de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA) et les aides à la réduction des risques de pollution par les produits phytosanitaires. Or, cette référence a été supprimée au Sénat. Il convient de la rétablir. Vu les difficultés rencontrées par la profession agricole, il ne serait en effet pas équitable d'exclure *a priori* toute possibilité pour les agences de l'eau de financer les efforts qu'elles pourraient consentir en faveur d'une réduction de la pollution des milieux aquatiques.

Il faut enfin remarquer que la réforme proposée n'aura, compte tenu des dates d'entrée en application prévues, d'incidence réelle sur les finances de l'État qu'en 2007. Elle rénove cependant en profondeur le circuit de financement de la politique de l'eau. Cette évolution recouvre une redistribution plus générale des compétences, grâce à laquelle un office national de l'eau et des milieux aquatiques voit le jour. L'office est financé par des contributions des agences de l'eau, qui sont plafonnées à un total de 108 millions par an pour la durée du IX^{ème} programme.

Se ralliant à une proposition de M. Charles de Courson, **le Président Pierre Méhaignerie** s'est déclaré favorable à ce que la Commission se penche également sur un des dispositifs l'article 22. Il fait naître de nouvelles obligations déclaratives qui sont loin d'être indispensables.

M. Augustin Bonrepaux a exprimé son soutien au Rapporteur pour avis lorsqu'il s'oppose à l'institution d'une taxe sur le ruissellement dont l'assiette paraît en effet impossible à définir de manière satisfaisante. La faculté pour les départements d'instituer une contribution pour l'alimentation en eau mérite également d'être écartée, car un mécanisme de péréquation efficace ne peut opérer qu'au plan national et non à l'échelle départementale. La position du Rapporteur est cependant plus contestable sur la composition des comités de bassin. Le Sénat y a renforcé la présence des élus locaux, auxquels reviendrait la moitié des sièges. Cela semble logique et juste, puisque seuls les élus sont amenés à rendre des comptes devant les citoyens, contrairement aux représentants des usagers et aux représentants de l'État. Il semble donc opportun de conserver la répartition établie au Sénat.

M. Charles de Courson a rappelé que le régime actuel des redevances est en tous points contraire à la Constitution. Si le texte y remédie, il faut cependant s'élever contre l'idée que les décisions relatives aux redevances de l'eau puissent être soumises à l'avis conforme des comités de bassin, alors que ces instances ne sont pas exclusivement composées d'élus.

*

* *

Information relative à la Commission

La commission des Finances, de l'économie générale et du plan a nommé *M. Jérôme Chartier*, Rapporteur pour avis sur le projet de loi portant dispositions statutaires applicables aux membres de la Cour des comptes (n° 3010).

