



ASSEMBLÉE NATIONALE

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

COMPTE RENDU N° 63
(Application de l'article 46 du Règlement)

Mercredi 3 mai 2006
(Séance de 16 h 15)

*Présidence de M. Pierre Méhaignerie, Président,
puis de M. Charles de Courson, Secrétaire*

SOMMAIRE

	page
– Suite de l'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) : examen des articles.....	2

La Commission a poursuivi, sur le rapport de **M. Philippe Rouault, Rapporteur pour avis**, 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).

Article 21 (article L. 425-1 [nouveau] du code des assurances) : *Création d'un fonds de garantie des risques liés à l'épandage agricole des boues urbaines et industrielles*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à exclure les boues industrielles du champ d'application du fonds. **M. Augustin Bonrepaux** a estimé qu'il n'était pas équitable que les boues industrielles puissent être prises en compte par le fonds au même titre que les boues urbaines, alors qu'elles sont potentiellement plus dangereuses et que leur épandage se heurte à des réticences beaucoup plus fortes de la part des agriculteurs.

M. Philippe Rouault, Rapporteur pour avis, a répondu que le fonds a précisément pour fin d'encourager à l'épandage le plus large possible, car il s'agit du procédé le plus écologique.

M. Charles de Courson a observé que ce fonds aurait peut-être pour résultat, paradoxal, d'inciter la profession agricole à ne pas s'assurer, dans la mesure où l'intervention du fonds ne concerne pas les cas couverts par une assurance.

M. Philippe Rouault, Rapporteur pour avis, a souligné que le même fonds, créé en Allemagne en 1998, n'avait eu jusqu'à ce jour aucune occasion d'intervenir. Le mécanisme proposé aura pour fonction principale de restaurer la confiance dans l'épandage et de conforter cette filière, de préférence à l'incinération.

Cet amendement a été retiré.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à asseoir la contribution versée au fonds non sur le volume de boue produite, mais sur le seul volume de boue épandue.

M. Philippe Rouault, Rapporteur pour avis, a rappelé qu'il était logique que le fonds soit financé également à raison des boues incinérées, si l'on veut décourager ce type d'élimination.

Le Président Pierre Méhaignerie a cependant observé que l'épandage n'était pas toujours envisageable et que les solutions de remplacement qui lui étaient trouvées coûtaient souvent cher en elles-mêmes. Il a souhaité que la mise en décharge ne soit pas incluse dans le champ de l'amendement.

M. Jean-Louis Dumont a insisté sur les différences de situations : par exemple, les boues produites par une fromagerie peuvent être épandues plus facilement que les boues

issues de l'équarrissage. Pour les boues contenant des métaux lourds, l'épandage est tout à fait exclu. Il semble donc difficile de pénaliser leur incinération. D'une manière générale, il n'en demeure pas moins que le fonds prévu comblera utilement une carence du marché, puisque les compagnies d'assurance offrent en matière d'épandage une couverture qui se révèle trop aléatoire pour la profession agricole.

La Commission a *adopté* cet amendement, le Rapporteur s'en remettant à la sagesse de la Commission.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement du Rapporteur pour avis, tendant à préciser que l'engagement financier de l'État n'intervient que lorsque les dommages excèdent la capacité d'indemnisation du fonds.

La Commission a *adopté* l'article 21, ainsi modifié.

Article 23 (articles L. 2333-92 et L. 2333-93 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) : *Taxe sur les volumes d'eaux pluviales et de ruissellement*

La Commission a examiné un amendement du Rapporteur pour avis, tendant à supprimer cet article. **M. Philippe Rouault, Rapporteur pour avis**, a exposé qu'il serait très difficile d'évaluer en pratique le volume maximal des eaux susceptibles de pénétrer dans les installations. Ce volume devrait pourtant servir d'assiette à la nouvelle taxe. Vu les obstacles pratiques à son application, il ne fait guère de doute que les collectivités territoriales seront peu nombreuses à y avoir recours.

M. Jean-Louis Dumont a rappelé que les eaux pluviales constituent en effet une source importante de pollution, ce qui a même conduit, par le passé, les agences de bassin à subventionner des réseaux de collecte séparés. Elles semblent aujourd'hui moins hostiles aux réseaux unitaires. Mais le nouvel impôt proposé n'apporte, en tout état de cause, pas de réponse appropriée.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Puis elle a adopté l'article 23, ainsi modifié.

Article 27 (article L. 2224-12 et articles L. 2224-12-1 à L. 2224-12-6 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) : *Règlement et tarification des services de distribution d'eau*

La Commission a *rejeté*, conformément à l'avis défavorable du Rapporteur pour avis, un amendement présenté par M. Michel Bouvard, tendant à permettre qu'une majoration soit appliquée à la part fixe de la facturation de l'eau.

La Commission a *rejeté* un autre amendement du même auteur, tendant à permettre qu'une majoration spéciale soit appliquée à la part fixe de la facturation de l'eau, dans les

communes situées en zone de montagne, **le Rapporteur pour avis** ayant émis un avis défavorable.

La Commission a *adopté* l'article 27, sans modification.

Articles additionnels après l'article 28

Suivant l'avis favorable **du Rapporteur pour avis**, la Commission a *adopté* deux amendements présentés par M. Michel Bouvard, l'un tendant à ce que les départements puissent recevoir, dans l'éventualité où ils n'utiliseraient pas toute l'énergie qui leur est réservée par les producteurs d'électricité hydrauliques en vertu de la loi du 16 octobre 1919, une compensation financière versée par ces mêmes producteurs, le second tendant à ce que l'énergie réservée aux départements par les producteurs d'électricité hydraulique en vertu de la loi du 16 octobre 1919 se mesure par référence à une moyenne annuelle plutôt qu'aux divers états du cours d'eau.

Article 28 bis (nouveau) (article L. 3232-3 [nouveau] et articles L. 3333-11 et L. 3333-12 [nouveaux] du code général des collectivités territoriales) : *Fonds départemental pour l'alimentation en eau et l'assainissement*

La Commission a examiné un amendement du Rapporteur pour avis, tendant à supprimer cet article.

M. Philippe Rouault, Rapporteur pour avis, a rappelé que 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 de l'eau, 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.

En ouvrant la possibilité d'instituer un fonds départemental pour l'alimentation en eau et l'assainissement, l'article 28 bis fait donc naître le risque de compliquer inutilement l'organisation institutionnelle existante. Il ajouterait en effet un niveau d'intervention, sans que ce niveau corresponde à l'échelle naturelle des problèmes en cause.

M. Augustin Bonrepaux a fait part de son accord avec cette suppression.

La Commission a *adopté* cet amendement.

L'article 28 bis a donc été *supprimé*.

Article 35 (articles L. 213-8 à L. 213-9-3 [nouveaux] du code de l'environnement) : *Composition et fonctionnement du comité de bassin et des agences de l'eau*

La Commission a examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson, prévoyant qu'un établissement public de bassin et un établissement public de sous-bassin peuvent coexister sur un même bassin. **M. Charles de Courson** a rappelé que la dénomination d'établissement public territorial de bassin sert à désigner des groupements de coopération des collectivités territoriales. Ces structures leur permettent de coopérer pour agir à l'échelle des bassins versants, pour leurs compétences liées à l'aménagement et à la gestion

des fleuves, des grandes rivières et de leurs bassins versants. La loi du 30 juillet 2003 sur les risques technologiques et naturels a reconnu officiellement ces établissements comme acteurs de la politique de l'eau à l'échelle des bassins et sous-bassins, afin de faciliter la prévention des inondations et la gestion équilibrée de la ressource en eau. Cette indéniable avancée se heurte toutefois à l'interprétation du décret du 7 février 2005 par une circulaire, du 9 janvier 2006, des ministres de l'Intérieur et de l'Écologie, qui exclut la possibilité d'une coexistence entre un établissement public territorial de bassin et un établissement public territorial de sous-bassin. Il existe donc un fort risque de non coïncidence des compétences des divers établissements publics.

M. Philippe Rouault, Rapporteur pour avis, s'est opposé à l'adoption de cet amendement, en estimant qu'il favorisait le maintien d'un échelon supplémentaire dans l'administration de l'eau.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Philippe Rouault, Rapporteur pour avis, tendant à modifier la composition des comités de bassin. **Le Rapporteur pour avis** a rappelé que le Sénat avait adopté la composition suivante pour les Comités de bassin :

- 50 % de représentants des conseils généraux et régionaux ;
- 30% de représentants des usagers de l'eau, des milieux socioprofessionnels, des associations agréées de défense des consommateurs, des instances représentatives de la pêche et de personnes qualifiées ;
- 20% de représentants de l'État ou de ses établissements publics.

Or, en pratique, l'équilibre actuel est le suivant : environ 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.

La composition retenue par le Sénat affaiblit tant la position des usagers que celle de l'État. Dans la rédaction du Sénat, ses représentants ne peuvent plus en outre valablement voter pour élire le président du comité de bassin. L'amendement propose donc de revenir à la répartition, plus équilibrée, qui était prévue dans la version initiale du projet de loi.

M. Augustin Bonrepaux a estimé, quant à lui, que le dispositif prévu par le Sénat paraît meilleur, dans la mesure où il fait une part plus grande aux élus, car il est essentiel de ne pas laisser des pouvoirs à des représentants qui ne sont pas élus.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a lui aussi estimé que la fixation des redevances doit relever de la responsabilité des élus. Il s'agit d'une question de principe. Les élus locaux, eux-mêmes, n'exercent le pouvoir fiscal que de manière dérivée. Aussi importe-t-il que les élus disposent d'au moins la moitié des sièges au sein des comités de bassin.

M. Charles de Courson, Président, a observé que, même dans ces conditions, il ne paraît pas envisageable que des assemblées qui ne sont pas composées exclusivement d'élus puissent émettre un avis conforme sur la fixation d'un impôt. Le problème de la répartition des sièges se poserait, cependant, avec moins d'acuité si l'obligation de l'avis conforme disparaissait, ce que prévoit un amendement ultérieur.

M. Philippe Rouault, Rapporteur pour avis, a rappelé son attachement à une représentation des usagers.

M. Hervé Mariton a observé que les élus représentent aussi les usagers.

M. Jean-Louis Dumont a déclaré que les comités de bassin peuvent également remplir une fonction de forum, où il sera intéressant que les participants les plus divers possibles soient rassemblés. Les fédérations de pêche apportent ainsi, souvent, une contribution très utile au débat. Peut-être les conseils économiques et sociaux des régions pourraient-ils être associés ? Quoi qu'il en soit, il convient de conserver aux élus une majorité décisionnelle.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à modifier la répartition des sièges au sein du conseil d'administration des agences, pour l'aligner sur la composition des comités de bassin. **M. Augustin Bonrepaux** a rappelé la nécessité d'assurer la place des élus.

M. Philippe Rouault, Rapporteur pour avis, a exprimé un avis défavorable, en estimant que la composition existante était la bonne.

La Commission a *adopté* cet amendement.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Philippe Rouault, Rapporteur pour avis, tendant à préciser que les recettes perçues en excédent des dépenses exécutées par les agences sont versées à un fonds de réserve spécial constitué au sein de chaque agence. **Le Rapporteur pour avis** a indiqué que, si les agences de l'eau fixent les redevances au taux maximal autorisé, leurs recettes estimées sur la période 2007 à 2012 pourraient se révéler bien supérieures au plafond global de dépenses proposées par l'article 36 du projet de loi, soit douze milliards d'euros. Si la situation des fonds institués par cet amendement fait apparaître, à l'issue de la période de programmation, que les recettes perçues ont dépassé le plafond global de dépenses fixé par le Parlement, il faudra que le Gouvernement précise l'affectation de l'excédent.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a soutenu l'amendement, en estimant qu'il attestait que le Parlement était conscient d'un risque de décalage important entre recettes et dépenses.

M. Charles de Courson, Président, a salué l'intention qui a guidé le Rapporteur, tout en regrettant que son amendement ne permette pas d'anticiper sur l'apparition d'un décalage, qui ne pourra être constaté, en l'état actuel des choses, qu'au bout de la sixième année de perception. Il serait souhaitable qu'une situation excédentaire se traduise par une baisse du montant des redevances.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par M. Charles de Courson, tendant à prévoir que les comités de bassin ne donnent qu'un avis sur les délibérations prises par le conseil d'administration des agences au sujet des redevances. **M. Charles de Courson, Président**, s'est indigné de ce que le projet de loi puisse prévoir que le taux de « redevances », qui sont en fait des impositions de toutes natures, soit fixé par une assemblée dont tous les membres ne sont pas des élus. Le pouvoir fiscal, par principe, n'appartient en

effet qu'au Parlement. Il peut tout au plus déléguer au pouvoir réglementaire une faculté de modulation des taux, dans des conditions très restrictives.

M. Philippe Rouault, Rapporteur pour avis, a émis un avis favorable.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à généraliser le recours à des conventions entre les agences de l'eau et les départements, même si ceux-ci ne participent pas au financement des travaux.

M. Augustin Bonrepaux a estimé que des déséquilibres pourraient apparaître si cet amendement n'était pas adopté, puisque le fonds national de développement des adductions d'eau n'est plus là pour remplir un rôle de stabilisateur.

M. Philippe Rouault, Rapporteur pour avis, a estimé que l'amendement enferme les agences dans une forme unique d'intervention par convention avec le département, ce qui n'est pas opportun.

Cet amendement a été *retiré* par son auteur.

La Commission a ensuite *adopté* l'article 35, ainsi modifié.

Article 36 : Orientations prioritaires du programme pluriannuel d'intervention des agences de l'eau entre 2007 et 2012

La Commission a examiné, en discussion commune, deux amendements présentés respectivement par M. Augustin Bonrepaux et par M. Philippe Rouault, Rapporteur pour avis, tendant à faire figurer la maîtrise des pollutions d'origine agricole dans les attributions des agences de l'eau.

Le premier amendement a été *retiré* par son auteur, se ralliant à la formulation, plus large, du second. Cet amendement a été *adopté*.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à ajouter la péréquation nationale dans les objectifs poursuivis par les agences.

M. Augustin Bonrepaux a souligné que le mot même de péréquation n'apparaît nulle part dans le projet de loi. La suppression, en 2004, du compte d'affectation spécial « Fonds national de l'eau » fait pourtant naître le risque que des déséquilibres se fassent jour entre les moyens attribués à chaque agence, mais aussi entre les collectivités territoriales situées sur leur territoire de référence.

M. Philippe Rouault, Rapporteur pour avis, a rappelé que le texte prévoit déjà que l'office national de l'eau qu'il institue garantira une solidarité financière entre les bassins.

M. Augustin Bonrepaux a estimé qu'il était plus précis de mentionner expressément un objectif de péréquation.

M. Charles de Courson, Président, a estimé qu'en ce domaine, l'exécution des dispositions en cause était ce qui importait le plus.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné deux amendements présentés par M. Augustin Bonrepaux et par M. Michel Bouvard, tendant à prévoir la passation systématique de conventions entre les agences et les départements pour régler l'intervention financière de ces derniers.

Après avis défavorable **du Rapporteur pour avis**, la Commission a *rejeté* ces deux amendements.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à préciser que les agences de l'eau doivent développer une mission de conseil aux collectivités locales dans la négociation de leurs contrats de délégation des services dans le domaine de l'eau. **M. Augustin Bonrepaux** a fait valoir que son amendement vise à mettre en œuvre une recommandation importante du rapport de 2001 de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le prix de l'eau.

M. Philippe Rouault, Rapporteur pour avis, a estimé que les directions départementales de l'agriculture s'acquittent déjà de la tâche du conseil auprès des collectivités territoriales.

M. Charles de Courson, Président, a émis un avis semblable.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à supprimer le plafond de dépenses dont le projet de loi prévoit la fixation pour les agences de l'eau.

M. Charles de Courson a souligné que l'amendement n'a été déclaré recevable que parce qu'aucun plafond de dépenses n'existe actuellement, cette base étant la plus favorable à l'initiative parlementaire.

M. Augustin Bonrepaux a estimé utile que le verrou prévu par le texte soit levé, pour permettre aux agences de l'eau de mieux remplir un rôle de péréquation financière entre les communes. Plafonner *a priori* l'intervention des agences, c'est faire courir le risque d'une augmentation des impôts départementaux.

M. Jean-Louis Dumont a souligné que ce risque est d'autant plus grand qu'il peut se combiner avec des différences de taux, lorsqu'un même département est soumis à la gestion de plusieurs agences.

M. Philippe Rouault, Rapporteur pour avis, a observé qu'il revenait au Parlement d'exercer un contrôle vigilant sur les finances publiques.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a *adopté* l'article 36, ainsi modifié.

Article 37 (articles L. 213-10, L. 213-10-1, L. 213-10-2, L. 213-10-3, L. 213-10-4, L. 213-10-5, L. 213-10-6, L. 213-10-7, L. 213-10-8, L. 213-10-9, L. 213-10-10, L. 213-10-11, L. 213-10-12 [nouveaux] du code de l'environnement) : *Redevances des agences de l'eau*

La Commission a examiné deux amendements présentés par M. Philippe Rouault, Rapporteur pour avis, le premier tendant à préciser que les agences de l'eau perçoivent, mais n'établissent pas le taux des redevances, et le second à prévoir qu'un décret en Conseil d'État

doit fixer annuellement le taux des redevances pour chacune des agences, après avis de leur conseil d'administration.

M. Charles de Courson, Président, a observé que ces amendements permettraient au texte de respecter la compétence fiscale du Parlement, prévue par la Constitution.

La Commission a *adopté* ces deux amendements.

Elle a ensuite *adopté* un amendement présenté par M. Philippe Rouault, Rapporteur pour avis, tendant à faire prendre en considération le rejet d'éléments de pollution dans le milieu aquatique, plutôt que dans le milieu naturel, dont la définition n'est pas aussi claire.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement du même auteur, tendant à instituer un contrôle des rejets d'éléments de pollution par des organismes indépendants.

Elle a ensuite examiné un amendement présenté par le Rapporteur pour avis, tendant à modifier l'assiette de la redevance pour la pollution de l'eau appliquée aux élevages. **M. Philippe Rouault, Rapporteur pour avis**, a fait valoir que cet amendement amène une simplification, en ce qu'il propose pour base de calcul des rejets d'éléments azotés le nombre d'unités de gros bétail, aisé à mesurer. Alors qu'aujourd'hui les frais de recouvrement de cette redevance sont parfois presque aussi élevés que son produit, ils baisseraient donc considérablement, ce qui accroîtrait les recettes des agences, sans pression accrue sur les contribuables. Les directions départementales des services vétérinaires recensent régulièrement le cheptel des exploitations. Cet amendement, sans accroître la charge pesant sur les agriculteurs, permet un financement bien meilleur des agences.

M. Jean-Louis Dumont a estimé que le dispositif actuel incite en effet les éleveurs à pratiquer leur propre forage, sans qu'ils puissent être ainsi imposés sur leurs rejets. Il est, au demeurant, préoccupant que les syndicats des eaux, qui sont les premiers à faire les frais de cette situation, ne disposent pas de ressources affectées pour y faire face.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement de M. Augustin Bonrepaux, tendant à instituer une redevance sur l'excédent d'azote, redevance prévue dans le précédent projet de loi sur l'eau de 2002.

M. Philippe Rouault, Rapporteur pour avis, a exprimé un avis défavorable à la création d'une nouvelle taxe, exprimant ses doutes sur le prétendu soutien de la profession agricole à cette mesure et soulignant la complexité du dispositif proposé.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement du Rapporteur pour avis, tendant à supprimer la prime à l'utilisateur développant des pratiques permettant de réduire les pollutions de l'eau par les produits soumis à la redevance pour pollution diffuse.

Le Rapporteur pour avis a estimé que la réduction de cette pollution amène déjà, mécaniquement, une baisse de la redevance à payer.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement du même auteur, tendant à supprimer la redevance pour stockage d'eau en période d'étiage. **Le Rapporteur pour avis** a rappelé que

l'article 37 propose d'instituer huit redevances. En atomisant ainsi la fiscalité de l'eau, le dispositif nuit au bon recouvrement et à sa bonne compréhension par l'utilisateur. Il doit être allégé. La redevance pour stockage d'eau en période d'étiage est une taxation très spécifique ne concernant qu'une très faible partie des contribuables. Elle complique l'architecture d'ensemble de l'article et mérite, à ce titre, d'être supprimée.

M. Charles de Courson, Président, a demandé dans quels cas la redevance prévue pourrait être prélevée.

M. Louis Giscard d'Estaing s'est interrogé sur le produit attendu de cette redevance.

M. Philippe Rouault, Rapporteur pour avis, a estimé que son amendement contraindrait le gouvernement à fournir les explications nécessaires. En tout état de cause, le produit attendu est peu significatif.

La Commission a *adopté* cet amendement.

Elle a ensuite *adopté* l'article 37, ainsi modifié.

Article 38 (articles L. 213-11 à L. 213-11-15 [nouveaux] du code de l'environnement) : *Obligations déclaratives, contrôle et modalités de recouvrement des redevances des agences de l'eau*

La Commission a examiné un amendement présenté par le Rapporteur pour avis visant à supprimer certains dispositifs précisant les modalités générales de recouvrement des redevances perçues par les agences de l'eau.

M. Charles de Courson, Président, a observé que les redevances étant en réalité des impositions de toutes natures au sens de l'article 34 de la Constitution, la suppression de ces alinéas, relatifs au recouvrement et aux garanties bénéficiant aux contribuables pourrait soulever des difficultés.

Cet amendement a été *retiré* par son auteur.

La Commission a *adopté* l'article 38, sans modification.

Puis la Commission a donné un avis favorable à l'adoption du projet, ainsi modifié.