

N° 3068

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 mai 2006.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN
SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SENAT (n° 2276 2^o rect.) *sur l'eau et les
milieux aquatiques,*

PAR M. PHILIPPE ROUAULT,

Député.

Voir les numéros :

Sénat : 240, 271, 272, 273 et T.A. 97 (2005-2006).

Assemblée nationale : 2276 2^e rect. et 3070

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER : UN TEXTE FONDATEUR POUR LA POLITIQUE DE L'EAU	7
I.- UNE NOUVELLE BASE APPLICABLE À LA FISCALITÉ DE L'EAU	7
A.- DES REDEVANCES TOUJOURS PERÇUES EN VIOLATION DE LA CONSTITUTION	7
B.- VERS UN NOUVEAU PROBLÈME DE CONSTITUTIONNALITÉ ?	10
C.- LA CLARTÉ DE LA LOI, OBJECTIF À VALEUR CONSTITUTIONNELLE	11
II.- DES SIMPLIFICATIONS NÉCESSAIRES	12
A.- POUR UN TEXTE PLUS DENSE	12
1.- Supprimer des dispositions de portée réglementaire	12
2.- Améliorer la rédaction	12
B.- POUR ÉCLAIRCIR LES DISPOSITIFS ENVISAGÉS.....	12
1.- Une fiscalité de l'eau trop dispersée.....	13
2.- La taxe de ruissellement : aménagement de l'assiette ou suppression ?	14
a) <i>Contours de la nouvelle taxe</i>	14
b) <i>Les améliorations proposées</i>	14
3.- L'adaptation à l'élevage de la redevance pour pollution de l'eau	15
CHAPITRE II : VERS UN PARTAGE DES RESPONSABILITÉS	17
I.- PRÉSERVER LE RÔLE CENTRAL DES AGENCES DE L'EAU	17
A.- SE CONCENTRER SUR LE NIVEAU D'INTERVENTION EFFICACE	17
B.- ASSURER UNE REPRÉSENTATION ÉQUILBRÉE AU SEIN DES COMITÉS DE BASSIN	18
C.- DÉFINIR UN CADRE D'ACTION ADAPTÉ.....	19
1.- Un possible déséquilibre entre les recettes et les dépenses	19
2.- Un champ d'intervention qui doit rester ouvert aux pollutions agricoles	19
II.- UNE BAISSÉ DE RECETTES POUR LE BUDGET DE L'ÉTAT ?	21
EXAMEN EN COMMISSION	27
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	39

INTRODUCTION

Enfin ! La législation sur l'eau attendait une réforme depuis longtemps. Résolument novatrice à l'époque de son adoption, la loi n° 64-1246 du 16 décembre 1964 a fait naître, en quarante ans, une pratique où la répartition des responsabilités n'est plus aussi nette qu'il est souhaitable, ni même seulement acceptable sur le plan juridique.

Soucieux de résoudre la complexité des structures et des financements, le présent projet de loi se place à la fois sous le signe de la continuité et du renouveau. Il conserve les organismes nés de la loi de 1964, au premier chef les six agences de l'eau, établissements publics de l'État à caractère administratif. 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 la directive du 23 octobre 2000 instituant un cadre communautaire pour une politique européenne de l'eau, transposée en droit interne par la loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 sur la politique communautaire de l'eau.

La réorganisation financière prévue s'opère dans deux directions opposées. Le Parlement aura désormais un réel pouvoir de décision dans le domaine des redevances de l'eau. Sous cette appellation trompeuse, le Conseil constitutionnel a en effet, par la décision du 23 juin 1982, démasqué des impositions de toutes natures dont il revient au législateur de fixer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement. Mais les agences de l'eau pourraient, selon le projet, 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 se renfermera dans un cercle où elles seront plus pleinement maîtresses de leurs décisions.

Vu l'importance des enjeux financiers et la nature fiscale des dispositifs, votre Commission des finances s'est saisie des articles instituant de nouvelles taxes, modifiant la tarification des services de distribution de l'eau et réformant les redevances des agences de l'eau.

Se trouvent ainsi logiquement concernés les articles 21 (*Fonds de garantie des risques liés à l'épandage des boues urbaines et industrielles*), 23 (*Instauration d'une taxe sur les volumes d'eaux pluviales et de ruissellement*), 27 (*Règlement et tarification des services d'eau*), 28 bis (*Possibilité pour les conseils généraux d'instituer un fonds départemental pour l'alimentation en eau et l'assainissement*), 35 (*Comités de bassin et agences de l'eau*), 36 (*Programmes d'intervention des agences de l'eau pour les années 2007-2012*), 37 (*Redevances des agences de l'eau*) et 38 (*Obligations déclaratives, contrôle et modalités de recouvrement des redevances*).

Ce champ de saisine correspond totalement à la compétence de votre Commission.

CHAPITRE PREMIER

UN TEXTE FONDATEUR POUR LA POLITIQUE DE L'EAU

Après la loi de 1964, le présent projet de loi apparaît comme un nouveau texte fondateur pour la politique de l'eau en France. Il lui donne de nouvelles bases juridiques, plus conformes à l'esprit comme à la lettre de notre Constitution. Il ne constituera cependant un progrès réel dans la législation que s'il sait conserver la relative simplicité qui avait prévalu en 1964, et qui, depuis lors, s'est dégradée.

I.- UNE NOUVELLE BASE APPLICABLE À LA FISCALITÉ DE L'EAU

Le présent projet de loi établit une nouvelle fiscalité de l'eau, qui ne sera plus fondée sur le schéma, très incertain au plan juridique, sur lequel reposent aujourd'hui les redevances. Il opère donc une remise en ordre bienvenue, d'où est cependant né un débat incident. Son issue ne fait guère de doute pour votre Rapporteur, mais ses termes rappellent utilement quelle doit être la mission exacte du législateur.

A.- DES REDEVANCES TOUJOURS PERÇUES EN VIOLATION DE LA CONSTITUTION

Les budgets des agences de bassin sont alimentés par des redevances, dont le produit net est de 1,631 milliard d'euros (2004). Ces redevances servent à financer toutes leurs dépenses (2,44 milliards d'euros en 2004), quel que soit leur objet. Malgré leur nom, elles ne peuvent donc être considérées comme des rémunérations pour services rendus. En effet, la jurisprudence retient un critère de proportionnalité entre le montant du prélèvement et l'avantage dont bénéficie le contribuable pour définir une redevance pour services rendus. En l'espèce, ce critère est absent. Elles constituent donc bel et bien des impositions de toutes natures.

Or la Constitution impose, dans son article 34, que le Parlement fixe l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des « impositions de toutes natures ». Il s'agit au demeurant de la prérogative la plus classique de tous les Parlements, nés précisément du principe que taxation ne va pas sans représentation, inscrit à l'article XIV de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Aussi paraît-il étonnant que la situation actuelle ait pu perdurer aussi longtemps.

En effet, l'inconstitutionnalité du dispositif était avérée depuis 1982. Dès cette date, le Conseil constitutionnel avait relevé que les redevances perçues par les agences constituaient des impositions de toutes natures. Il n'avait cependant été saisi par le Premier ministre que pour apprécier la nature juridique de certaines dispositions de la loi de 1964, pour lesquelles une révision par voie réglementaire était alors envisagée. Il s'était donc contenté d'exclure une telle possibilité.⁽¹⁾ Mais, depuis lors, il est évident que les principes d'établissement de l'impôt sont méconnus s'agissant des redevances de prélèvement et de pollution affectées aux agences.

Le Parlement se trouve ainsi privé d'un pouvoir décisionnel qui lui incombe constitutionnellement en vertu des principes fondamentaux applicables à sa compétence fiscale. Tout au plus, son information a-t-elle été prévue en application de la loi de finances rectificative pour 1974, par le biais d'un « jaune » budgétaire. Mais information n'est pas décision.

La position pourtant claire du Conseil constitutionnel de 1982 est restée sans suite au regard de la compétence parlementaire. Le Conseil d'État fut cependant appelé à modifier sa jurisprudence, en admettant dans un arrêt « établissements Outters » du 20 décembre 1985 que le contentieux des « redevances » relève de la juridiction administrative. Il fallait bien admettre qu'un tel régime juridique « *s'apparente plus à un collage surréaliste qu'à l'ordonnement régulier d'un tableau de l'école française du XVII^{ème} siècle* »⁽²⁾. Ce régime juridique « *aussi peu satisfaisant que possible* »⁽³⁾ a pourtant perduré depuis 1982, sans nul doute parce que les agences de l'eau ont défendu un pouvoir qui, constitutionnellement, ne saurait par principe leur incomber et que de nombreux projets de loi n'ont pas abouti. La loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau n'a pas abordé la question des agences, tandis que la mission d'évaluation et de contrôle (M.E.C.) de votre Commission, en 2001, mentionnait comme première proposition, la compétence du Parlement pour fixer l'assiette et le taux des redevances⁽⁴⁾. Cette proposition est restée sans suite. Votre Rapporteur tient donc à souligner que l'un des intérêts du présent projet de loi consiste à mettre fin à une situation choquante au plan des principes démocratiques. Pour autant, il ne portera pas atteinte à la capacité d'intervention des agences, à leur champ d'activité du 3 janvier 1992 sur l', au niveau de leur financement et aux principes de la gestion de l'eau par comité de bassin.

(1) Décision n° 82-124 L du 23 juin 1982.

(2) Conclusions du commissaire du Gouvernement M.D. Hagelsteen sur l'arrêt du Conseil d'État société Sociel, 2 octobre 1989, R.F.D.A., 1990, page 280.

(3) Même référence.

(4) Doc. AN, 2001, n° 3052, par Yves Tavernier.

Il est en effet extrêmement positif que la même structure puisse, dans son bassin, être compétente à la fois en matière de lutte contre les pollutions, d'adaptation des consommations aux prélèvements, d'aides à l'investissement et à l'exploitation. Cette diversité des types d'intervention des agences est préservée par le projet, qui vise également à moderniser le financement en préservant le principe de recettes affectées, liées à l'usage et responsabilisantes pour l'utilisateur.

Même si les dispositions de la loi sur l'eau de 1964 n'ont jamais pu être censurées en elles-mêmes, il était devenu patent qu'elles n'étaient pas constitutionnelles : les redevances étant des impositions de toutes natures, les agences ne peuvent, par conséquence juridique en fixer le montant. C'est pourtant ce que, matériellement, elles faisaient. Il importe de mettre fin à cette situation. Le projet de loi prévoit ainsi que le Parlement fixe à l'avenir le taux, l'assiette et les modalités de recouvrement des redevances de l'eau.

Votre Rapporteur souhaite au demeurant aller plus loin encore. Constatant que dans une décision du 30 décembre 1987, le Conseil constitutionnel a exclu qu'une décision des chambres de commerce et d'industrie puisse fixer le taux d'une taxe, il souhaite établir, conformément à la jurisprudence constitutionnelle, la compétence que celle-ci ouvre au pouvoir réglementaire pour moduler les taux d'un impôt dans les limites fixées par le législateur (voir la décision n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000). Dans l'amendement n° 64, adopté à son initiative par votre Commission, votre Rapporteur propose donc de renvoyer à un décret en Conseil d'État le soin de fixer des taux qui ne seraient pas votés par le Parlement en matière de redevances. Les organes directeurs des agences de l'eau seraient amenés à émettre un avis, mais l'autorité qui leur est attribuée par le présent projet de loi reviendrait ainsi, logiquement, au pouvoir réglementaire. Le législateur peut en effet renvoyer à un décret en Conseil d'État le soin de déterminer des éléments ayant une influence directe sur le montant de la taxation, à condition qu'il ait fixé avec une précision suffisante le cadre dans lequel la décision du pouvoir réglementaire doit s'exercer ⁽¹⁾.

En tout état de cause, le présent projet paraît régler un problème de constitutionnalité, plutôt qu'en poser un.

(1) *Décision n° 99-422 du 21 décembre 1999.*

B.– VERS UN NOUVEAU PROBLÈME DE CONSTITUTIONNALITE ?

Une nouvelle controverse pourrait naître cependant. Propagée par des défenseurs du *statu quo*, il a été soutenu par certains que le problème ne se poserait plus dans les mêmes termes depuis l'adossement de la Charte de l'environnement à la Constitution par la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005. Il suffit cependant d'exposer cette position en détail pour que ses contradictions apparaissent en pleine lumière.

Selon elle, des dispositions de la Charte permettraient de tourner l'article 34 de la Constitution de telle sorte que les agences de l'eau pourraient continuer de prendre elles-mêmes les décisions essentielles en matière de redevances.

La Charte de l'environnement comporte, en effet, des articles 3 et 4 ainsi rédigés :

« Article 3. – Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences. »

Article 4. – Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi. »

En considérant que les redevances des agences servent notamment à réparer la pollution des eaux, les dispositions qui les concernent pourraient apparaître comme une application directe de ces articles. Or ils se contentent de mentionner des « conditions définies par la loi », sans exiger très précisément du législateur qu'il fixe dans le détail les modalités de la réparation. Cela justifierait que les agences de l'eau continuent à établir elles-mêmes le taux de leurs redevances, comme par le passé. Mais, à le supposer valide, ce raisonnement ne concernerait pas toutes les redevances.

En outre, entre deux normes constitutionnelles de même rang, il revient au Conseil constitutionnel de trancher. Il faut cependant observer que l'article 34 de la Constitution contient des dispositions précises, exactes, étayées par une jurisprudence abondante, tandis que les articles de la Charte de l'environnement posent un principe général, qui ne paraît pas exclure l'application de l'article 34 de la Constitution. La Charte fait même expressément mention d'une intervention législative par la formule « *dans les conditions définies par la loi* » et n'altère nullement la compétence fiscale du Parlement.

Les arguments défendus par les tenants du *statu quo* ne résistent donc guère à l'analyse. Ils n'entament pas de manière décisive le raisonnement qui fonde le présent projet de loi. Il est au contraire beaucoup plus fréquent que le Conseil constitutionnel censure une loi parce que le Parlement n'a pas exercé la plénitude des compétences qui lui reviennent, ce qui serait le cas s'il ne légiférait pas, enfin, sur les redevances de l'eau.

C.— LA CLARTÉ DE LA LOI, OBJECTIF À VALEUR CONSTITUTIONNELLE

La réflexion de votre Rapporteur serait cependant mal comprise si on lui prêtait le dessein d'effacer pratiquement la distinction entre la loi et le règlement, en permettant à la première d'envahir le domaine du second. Il convient au contraire que le présent projet de loi observe avec une attention redoublée ce nécessaire partage des tâches.

La pratique actuelle pèche 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 du 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. Le Conseil constitutionnel ne l'entend pas autrement. Dans une décision de 2001, il a jugé ainsi que le législateur ne méconnaissait pas sa compétence en renvoyant à un décret en Conseil d'État le soin de fixer la définition technique de critères d'assiette dont il a déterminé la nature. ⁽¹⁾

Peut-être cette interprétation aurait-elle pu permettre d'écarter du projet de loi des spécifications totalement 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, votre 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 alléger le texte examiné ou à simplifier les dispositifs qu'il prévoit.

(1) Décision n° 2001-456 du 27 décembre 2001 relative à la loi de finances pour 2002.

II.– DES SIMPLIFICATIONS NÉCESSAIRES

Le texte du projet transmis à l'Assemblée nationale 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. Votre 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.

A.– POUR UN TEXTE PLUS DENSE

Votre Rapporteur a souhaité marquer sa volonté que le texte se concentre sur les matières proprement législatives et que les dispositions subsistantes soient claires. Il propose plusieurs amendements en ce sens.

1.– Supprimer des dispositions de nature réglementaire

Il était inhérent à la démarche qui a conduit à l'élaboration du présent projet que ses articles reprennent beaucoup de dispositions actuellement en vigueur au seul niveau réglementaire. Le texte a en effet pour fin de restaurer le contrôle du Parlement sur un secteur qui lui était, inconstitutionnellement, soustrait et de moderniser le régime fiscal des agences. Il n'en demeure pas moins que toutes les dispositions contenues dans les arrêtés et les décrets actuels ne sont pas destinées à trouver leur place dans un texte législatif. Cette considération paraît avoir été parfois oubliée.

2.– Améliorer la rédaction

Certaines formules retenues dans la rédaction actuelle méritent, d'autre part, d'être précisées. L'article 37 institue ainsi, dans son deuxième paragraphe, des redevances pour pollution de l'eau. Il paraît plus cohérent de prendre en considération le rejet d'éléments de pollution dans le « milieu aquatique », plutôt que dans le « milieu naturel », car il est malaisé de donner une définition précise de ce dernier. L'amendement n° 65 propose donc d'opérer cette substitution.

B.– POUR ÉCLAIRCIR LES DISPOSITIFS ENVISAGÉS

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.

1.– Une fiscalité de l'eau trop dispersée

L'article 37 propose d'instituer non moins de huit redevances :

- redevance pour pollution de l'eau (domestique et non domestique) ;
- redevance pour modernisation des réseaux de collecte ;
- redevance pour pollutions diffuses ;
- redevance pour prélèvements sur la ressource en eau ;
- redevance pour stockage d'eau en période d'étiage ;
- redevance pour obstacle sur les cours d'eau ;
- redevance pour protection du milieu aquatique.

En atomisant de la sorte la fiscalité de l'eau, le dispositif nuit tant à la fluidité du recouvrement qu'à sa bonne compréhension par l'utilisateur. Il gagnerait beaucoup à être allégé, même s'il constitue une amélioration par rapport à la technicité de la situation actuelle.

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.

Nouveauté introduite par le projet de loi, cette taxation, très spécifique, ne concernerait qu'un très faible nombre de contribuables. Difficile à mettre en œuvre, elle serait également d'un rendement fiscal limité. Considérant qu'elle compliquerait à l'excès l'architecture générale du dispositif, votre Commission propose donc, à l'initiative de votre Rapporteur, de supprimer cette redevance (amendement n° 69).

2.– La taxe de ruissellement : aménagement de l'assiette ou suppression ?

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.

a) Contours de la nouvelle taxe

Le ruissellement est à l'origine d'une forte pollution des réseaux d'assainissement, puisqu'il y entraîne toutes les particules dont l'eau de pluie s'est chargée à partir du moment où elle est tombée sur le sol. Ce phénomène est loin d'être un phénomène naturel, au sens strict de l'expression, puisque l'homme y contribue fortement, en imperméabilisant une surface toujours plus grande du territoire. Un hectare de terre meuble en pleine campagne absorbe beaucoup mieux l'eau de pluie que la même surface lorsqu'elle est totalement asphaltée. Il ne semble donc pas déraisonnable, à première vue, de prévoir un mécanisme fiscal qui permette de lutter contre ce phénomène.

L'article 23 prévoit ainsi que les communes et leurs groupements jouiraient de la faculté d'instaurer une taxe sur les volumes d'eau de ruissellement entrant dans les systèmes de collecte pour financer les travaux en matière d'assainissement pluvial. À l'exemple de la taxe d'usage des abattoirs publics, la taxe serait « assise, liquidée et recouvrée par la collectivité territoriale et, à défaut, par le représentant de l'État dans le département et selon les mêmes garanties et sanctions qu'en matière d'impôt direct ». Le taux serait institué par délibération de l'assemblée de la collectivité territoriale ou du groupement concerné, dans la limite de 0,30 centime d'euros par mètre cube.

b) Les améliorations proposées

L'application de cette nouvelle taxe soulève de réelles difficultés du fait de son assiette. Il sera très 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. Mais l'article a été adopté en séance publique, sans modification.

Peut-être aurait-il été judicieux d'asseoir la taxe nouvelle sur la « *surface de la parcelle effectivement raccordée aux installations* », grandeur sans doute plus simple à mesurer que « *le volume maximal des eaux susceptibles de pénétrer dans les installations par des branchements* ». Un coefficient minorateur aurait alors permis de prendre en compte dans le calcul de l'impôt les efforts consentis pour sauvegarder la perméabilité de la parcelle, ou pour pallier son absence.

Vu les difficultés pratiques d'application qui seraient néanmoins prévisibles, il ne fait cependant guère de doute que les collectivités territoriales seraient peu nombreuses à avoir recours à cette faculté d'imposition supplémentaire. Votre Commission propose donc la suppression de la taxe sur le ruissellement (amendement n° 55).

3.— L'adaptation à l'élevage de la redevance pour pollution de l'eau

Le projet de loi prévoit d'évaluer en kilogrammes l'azote oxydé produit par les animaux et à cause duquel les éleveurs doivent payer la redevance. Le texte reprend en cela le droit en vigueur, qui ne donne pourtant pas vraiment satisfaction sur ce point, puisqu'il exige des évaluations très difficiles et très coûteuses qui entament d'autant le produit final de la redevance.

Votre Rapporteur estime qu'il faut simplifier le dispositif, en proposant pour base de calcul des rejets d'éléments azotés le nombre d'unités de gros bétail, grandeur aisée à mesurer (amendement n° 67). Les directions départementales des services vétérinaires recensent en effet régulièrement le cheptel des exploitations.

CHAPITRE II

VERS UN PARTAGE DES RESPONSABILITÉS

Le présent 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, créées en 1964. Il revoit ensuite les rapports financiers qui unissent l'État à ces agences.

I.- PRÉSERVER LE RÔLE CENTRAL DES AGENCES DE L'EAU

Toute l'originalité de l'organisation institutionnelle française en matière d'eau repose sur la notion de bassin versant. À chacun des six 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.

Les agences de l'eau ont passé avec succès l'épreuve du temps. Le présent projet de loi ne bouleverse pas leur rôle. Mais il apporte quelques modifications dont certaines semblent néfastes au bon fonctionnement de ces piliers essentiels de la politique de l'eau en France.

A.- SE CONCENTRER SUR LE NIVEAU D'INTERVENTION EFFICACE

Fidèle à sa mission constitutionnelle de représentation des collectivités territoriales, 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. Celui-ci a choisi de l'y introduire. Toutefois, votre Rapporteur estime que l'article 28 *bis* fait naître le risque de compliquer inutilement l'organisation institutionnelle existante, car il ajouterait un niveau d'intervention supplémentaire, 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.

Par l'amendement n° 58, votre Commission propose donc la suppression de l'article 28 *bis*.

B.– ASSURER UNE REPRÉSENTATION ÉQUILIBRÉE AU SEIN DES COMITÉS DE BASSIN

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.

L'équilibre actuel établi en pratique comme suit la répartition des sièges au sein des comités de bassin : 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 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.

Il apparaît ainsi que la composition retenue par le Sénat 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.

Dans un amendement à l'article 35, votre Rapporteur propose donc de revenir à la répartition, qu'il juge plus équilibrée, qui était prévue dans la version initiale du projet de loi, soit une répartition par tiers entre trois collèges qui sont tous appelés à élire le président du comité de bassin. Toutefois, votre Commission, soucieuse d'assurer une représentation maximale des élus, ne l'a pas suivi sur ce point précis.

C.– DÉFINIR UN CADRE D'ACTION ADAPTÉ

Quelques points demeurent encore 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.

1.– Un possible déséquilibre entre les recettes et les dépenses

Actuellement, le budget annuel des agences s'établit à 2,468 milliards d'euros (2004).

D'après les premières projections, si les agences de l'eau fixent les redevances au taux maximal autorisé par la loi, 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 12 milliards d'euros pour l'ensemble de cette période.

Pour attirer l'attention sur ce problème, votre Commission propose dans l'amendement n° 60, adopté à l'initiative de votre Rapporteur, que des fonds de réserve spéciaux soient constitués pour recevoir les recettes qui pourraient être perçues en excédent. Si la situation comptable 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 ainsi que le Gouvernement précise leurs modalités d'emploi.

2.– Un champ d'intervention qui doit rester ouvert aux pollutions agricoles

L'article 36 du présent projet de loi fixe les orientations prioritaires des programmes pluriannuels d'intervention des agences de l'eau 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.

L'épandage des boues, solution écologique à promouvoir

En agriculture, il est de tradition d'utiliser des engrais d'origine animale comme les fumiers afin de fertiliser les sols. L'homme intervient ainsi comme auxiliaire du cycle de la régénération naturelle, en l'orientant et en la canalisant de manière concertée.

Les boues d'épuration ont la même origine et apparaissent comme l'équivalent moderne de ces fumiers, dont l'usage n'est pas remis en cause. Produites par les stations d'épuration, les boues sont cependant regardées avec suspicion par des consommateurs parfois simplement mal renseignés. Partant, les exploitants hésitent de plus en plus à y avoir recours, de peur que leurs produits ne puissent s'écouler s'ils ne peuvent certifier qu'ils n'ont pas utilisé de boues d'épuration. Il ne reste plus alors d'autre parti que d'incinérer ces dernières. Le résultat financier et écologique n'est guère favorable...

Aussi le présent projet de loi propose-t-il, dans son article 21, d'instituer un fonds de garantie des risques liés à l'épandage agricole des boues urbaines et industrielles. Ce fonds serait alimenté par un prélèvement sur les cotisations d'assurance versées pour couvrir les risques relatifs à la production et à l'élimination des boues. Il aurait l'avantage d'offrir aux exploitants une garantie financière même en l'absence de faute constatée. Le dispositif est conçu pour lever chez eux toute hésitation quant à l'épandage des boues.

Inspiré de la législation allemande, qui a institué un fonds de ce type en 1998 (*Schlamasselentschädigungsfonds*), le fonds français s'en distingue cependant sur deux points : le taux de prélèvement ne s'élèverait qu'à 0,5 euro par tonne de matière sèche de boue produite, contre 10,15 euros en République fédérale ; partant, le prélèvement serait permanent, alors que le fonds allemand cessera d'être alimenté lorsqu'il aura accumulé un capital de 64 millions d'euros, niveau qu'il a pratiquement atteint aujourd'hui.

Car le fonds allemand n'est à ce jour jamais intervenu, faute de dommages qui auraient justifié sa mise en œuvre. Cela prouve bien *a contrario* combien sont infondées les craintes qui entourent l'utilisation de ces fertilisants. Pour vaincre ces obstacles d'ordre d'abord psychologique, la création du fonds d'indemnisation apparaît comme une réponse bienvenue et particulièrement adaptée.

C'est pourquoi votre Commission propose un seul amendement à l'article 21. Dans sa rédaction actuelle, le projet de loi prévoit que « le fonds peut recevoir des avances de l'État ». Cette formule vague fait de l'État le garant ultime des dommages indemnisables par le fonds, sans toutefois préciser nettement son degré d'engagement. Elle présente ainsi l'inconvénient de mettre en jeu sa responsabilité financière sans donner de signal clair aux agriculteurs réticents à recourir à l'épandage de boues.

Dans sa forme restrictive, la nouvelle rédaction proposée par l'amendement n° 54 établit de manière plus nette le degré d'imputation budgétaire pour l'État. Elle apporte simultanément une assurance claire aux citoyens concernés.

Dans la version proposée par le gouvernement au Sénat, parmi les objectifs prioritaires des programmes d'intervention, 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 la référence à « *la maîtrise des pollutions de toutes origines* » a été supprimée dans le texte adopté au Sénat.

Votre Rapporteur estime qu'il convient de la rétablir et a proposé en ce sens l'amendement n° 62 adopté par votre Commission. 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'elle pourrait consentir en faveur d'une réduction de la pollution des milieux aquatiques.

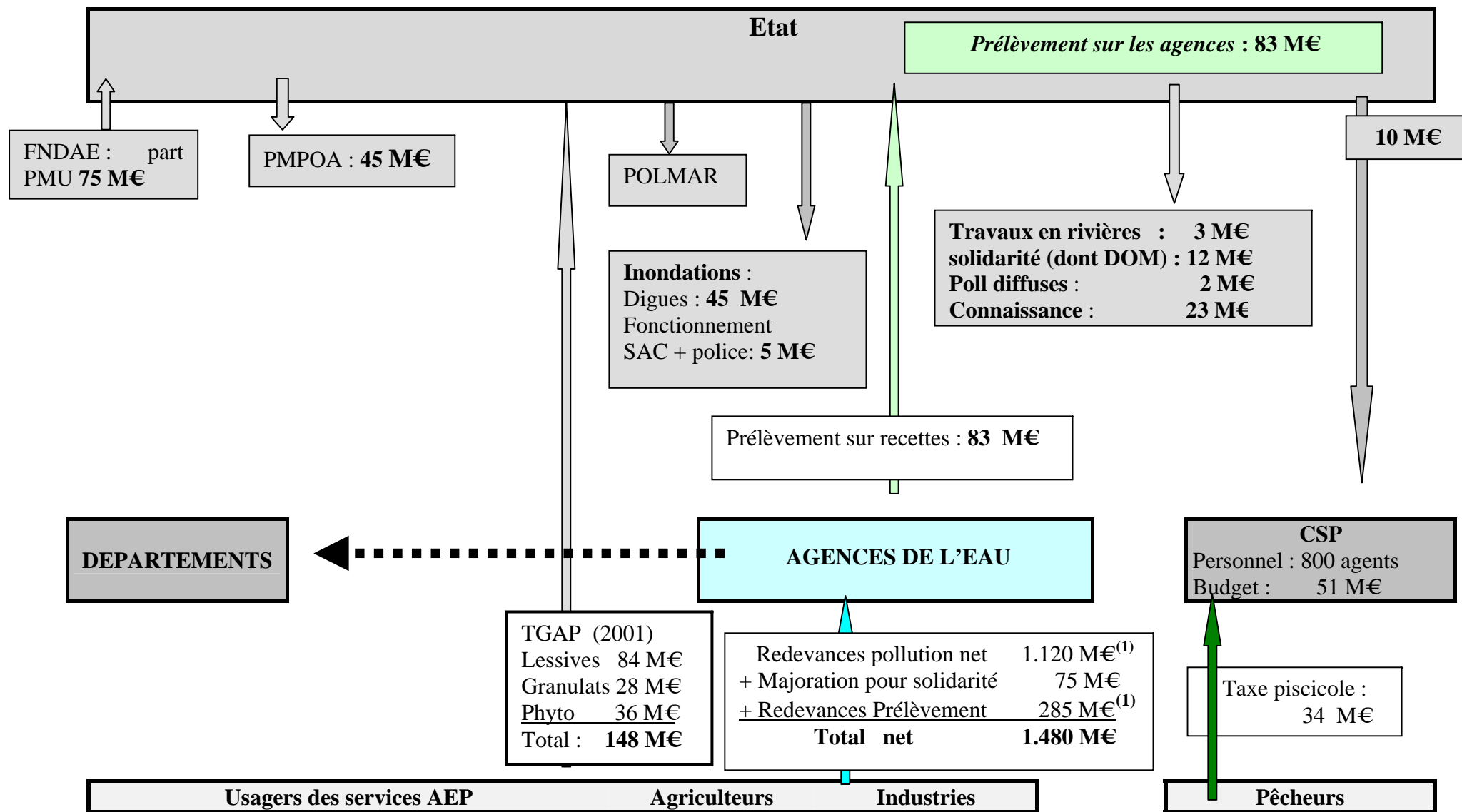
II.- UNE BAISSÉ DE RECETTES POUR LE BUDGET DE L'ÉTAT ?

Il faut d'abord 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'à partir de 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 nouveau 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.

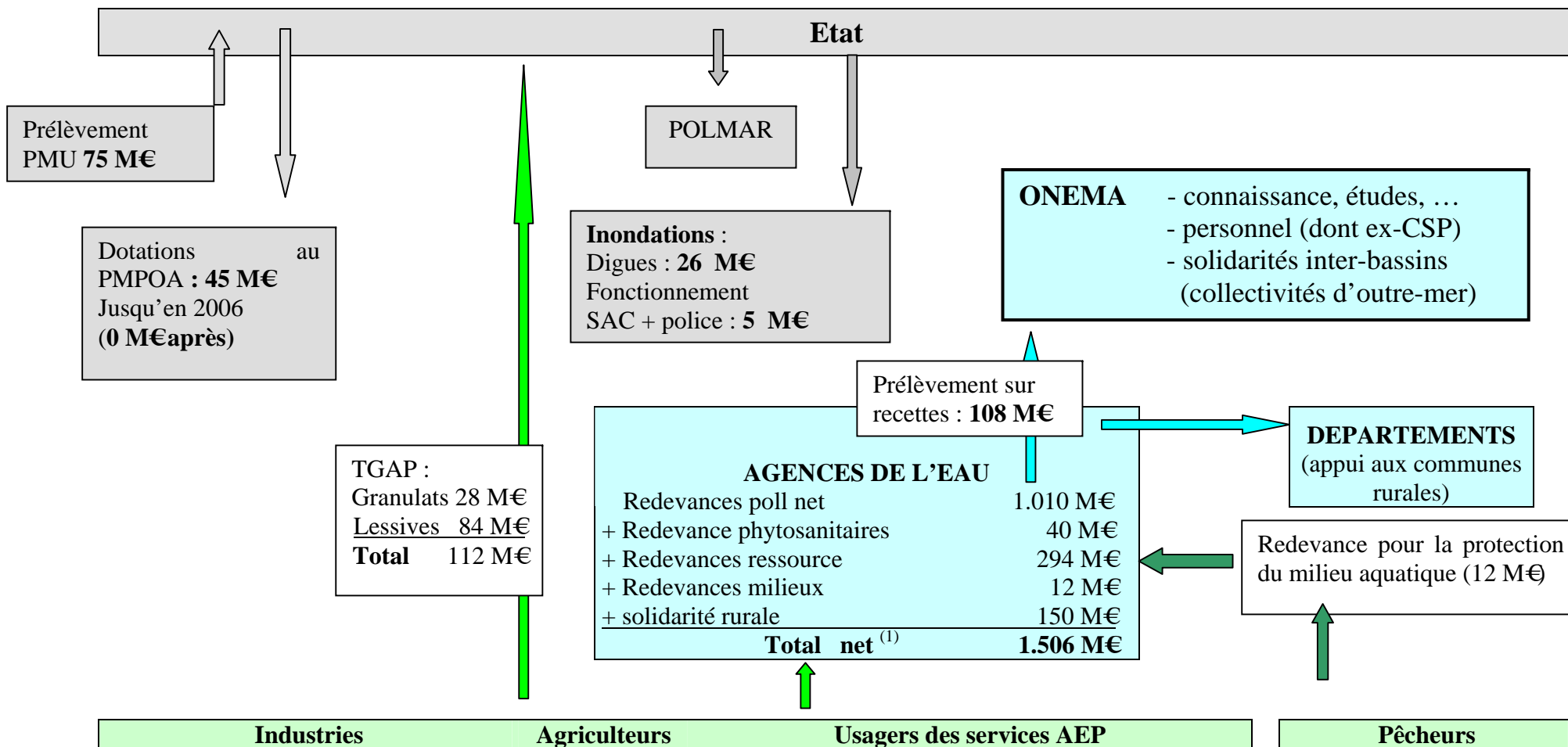
Transmis à votre Rapporteur par la Direction de l'eau, les tableaux suivants offrent une comparaison utile entre la situation actuelle et celle qui sera observable en 2007.

Situation 2005



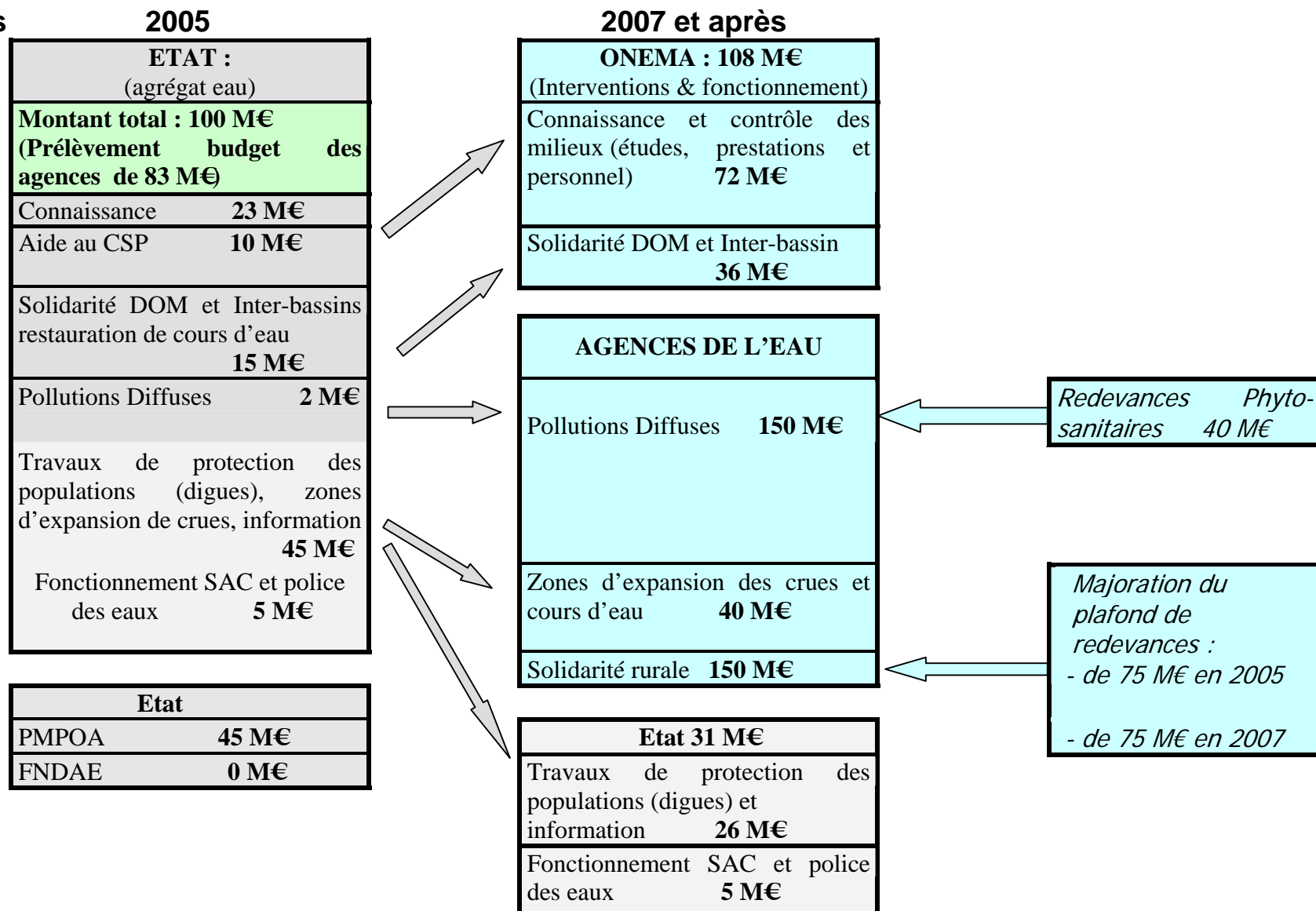
(1) Année 2003 – PLF 2005 - non compris la prime pour épuration aux collectivités pour la redevance pollution (240 M€).

Situation future (2007)



(1) Le montant de redevances 2007 (exprimé en valeur 2006) est calculé en reconduisant la moyenne annuelle des redevances des VIII^e programmes, hors primes pour épuration. Ce montant, incluant les montants des redevances nouvelles (pollutions diffuses et milieux) est majoré de 150 M€ au titre de la solidarité rurale, reconstituant ainsi le montant initial du FNDAE. La diminution du montant de redevances de pollution nette observée entre 2003 et 2007 est due à la diminution du coefficient de collecte programmée sur le VIII^e programme.

Interventions



Il ressort de ces tableaux qu'il y a deux manières d'apprécier le solde de la réforme pour les finances de l'État, selon que l'on prend en compte le prélèvement de solidarité pour l'eau ou que l'on y renonce.

Ce prélèvement de l'État sur le budget des agences ne pouvait, certes, être considéré comme une recette régulière et pérenne pour lui. D'un point de vue pratique, il lui a cependant rapporté 83 millions d'euros en 2004 tout comme en 2005. Le réalisme budgétaire paraît donc exiger de le prendre en compte, quoiqu'il n'ait pas été perçu en 2006. Loin d'être positif à hauteur de 26 millions d'euros, le solde de la réforme pour l'État serait ainsi négatif à hauteur de 57 millions d'euros.

Au-delà de la question du décompte, force est, cependant, de constater que les dépenses publiques, au sens des critères de Maastricht, se trouvent de toute manière aggravées par la réforme proposée, puisqu'elle fait naître 46 millions d'euros de charges supplémentaires dans le budget des agences. En ce sens, même si elle apporte beaucoup d'avancées, elle porte aussi malheureusement en elle le germe d'une aggravation, même légère, de la fiscalité sur l'eau. Aussi votre Rapporteur compte-t-il suivre à l'avenir avec la plus grande attention les développements de cette dernière.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 3 mai 2006, votre commission des Finances a procédé à l'examen pour avis des articles 21, 23, 27, 28 *bis*, 35, 36, 37 et 38 du présent projet de loi.

Après l'exposé de votre **Rapporteur pour avis**, un débat a suivi.

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.

Puis, la Commission a procédé à l'examen des articles dont elle est saisie.

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.

Votre 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.

Votre 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 l'amendement présenté par M. Augustin Bonrepaux, tendant à asséoir la contribution versée au fonds non sur le volume de boue produite, mais sur le seul volume de boue épandue.

Votre 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* l'amendement (n° 53), le Rapporteur s'en remettant à la sagesse de la Commission.

La Commission a ensuite *adopté* l'amendement (n° 54) 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 de votre Rapporteur pour avis, tendant à supprimer cet article. **Votre 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* l'amendement (n° 55).

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, **votre 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 de **votre Rapporteur pour avis**, la Commission a *adopté* les amendements (n° 56 et n° 57) présentés par M. Michel Bouvard, le premier 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 de votre Rapporteur pour avis, tendant à supprimer cet article.

Votre 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* l'amendement (n° 58).

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.

Votre 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 votre Rapporteur pour avis, tendant à modifier la composition des comités de bassin. **Votre 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.

Votre 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.

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

La Commission a *adopté* l'amendement (n° 59).

La Commission a ensuite examiné un amendement de votre 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. **Votre 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 (n° 60).

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.

Votre Rapporteur pour avis a émis un avis favorable.

La Commission a *adopté* cet amendement (n° 61).

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.

Votre 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 votre 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.

Votre 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 de votre 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.

Votre 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.

Votre 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 votre 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 (**n° 63 et n° 64**).

Elle a ensuite *adopté* un amendement (**n° 65**) présenté par votre 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 (**n° 66**) 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 votre Rapporteur pour avis, tendant à modifier l'assiette de la redevance pour la pollution de l'eau appliquée aux élevages. **Votre 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 (n° 67).

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.

Votre 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.

Votre 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 (n° 68).

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

Votre 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 (n° 69).

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 votre 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 émis un *avis favorable* à l'adoption du projet, ainsi modifié.

AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION

Article 21

Amendement n° 53 présenté par M. Philippe Rouault, rapporteur pour avis et M. Augustin Bonrepaux :

A la fin de la première phrase de l'alinéa 8 de cet article, substituer au mot « produite » le mot « épandue ».

Amendement n° 54 présenté par M. Philippe Rouault, rapporteur pour avis :

Rédiger ainsi la dernière phrase de l'alinéa 8 de cet article : « L'État n'abonde le fonds que dans la mesure où les dommages survenus excèdent la capacité d'indemnisation de ce dernier. »

Article 23

Amendement n° 55 présenté par M. Philippe Rouault, rapporteur pour avis :

Supprimer cet article.

Après l'article 28

Amendement n° 56 présenté par M. Philippe Rouault, rapporteur pour avis et M. Michel Bouvard :

Insérer l'article suivant :

« A la fin du quatrième alinéa du 6° de l'article 10 de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique, les mots « aux divers états du cours d'eau » sont remplacés par les mots « en moyenne annuelle. »

Amendement n° 57 présenté par M. Philippe Rouault, rapporteur pour avis et M. Michel Bouvard :

Insérer l'article suivant :

« Le 6° de l'article 10 de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique est complété par un paragraphe ainsi rédigé :

« L'énergie réservée disponible et non attribuée peut faire l'objet d'une compensation financière, par le producteur d'électricité hydraulique, dont le montant est, au moins, équivalent au revenu tiré de la vente de cette quantité d'énergie au prix du marché. »

Article 28 bis

Amendement n° 58 présenté par M. Philippe Rouault, rapporteur pour avis :

Supprimer cet article.

Article 35

Amendement n° 59 présenté par M. Philippe Rouault, rapporteur pour avis et M. Augustin Bonrepaux :

Dans l'alinéa 25 de cet article, substituer aux mots : « disposent d'un nombre égal de », les mots : « détiennent respectivement 50 %, 30 % et 20 % du nombre total des »

Amendement n° 60 présenté par M. Philippe Rouault, rapporteur pour avis :

Compléter l'alinéa 32 de cet article par la phrase suivante : « 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. »

Amendement n° 61 présenté par M. Philippe Rouault, rapporteur pour avis et M. Charles de Courson :

Dans l'alinéa 33 de cet article, substituer aux mots « sur avis conforme » les mots « après avis ».

Article 36

Amendement n° 62 présenté par M. Philippe Rouault, rapporteur pour avis et M. Augustin Bonrepaux :

Compléter l'alinéa 4 de cet article par les mots : « et à la maîtrise des pollutions d'origine agricole ».

Article 37

Amendement n° 63 présenté par M. Philippe Rouault, rapporteur pour avis :

Dans l'alinéa 6 de cet article, supprimer les mots « établit et ».

Amendement n° 64 présenté par M. Philippe Rouault, rapporteur pour avis :

Après l'alinéa 6 de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« Un décret en Conseil d'État fixe annuellement le taux des redevances pour chacune des agences, après avis de leurs conseils d'administration respectifs. »

Amendement n° 65 présenté par M. Philippe Rouault, rapporteur pour avis :

Dans l'alinéa 10 de cet article, substituer au mot « naturel », le mot « aquatique ».

Amendement n° 66 présenté par M. Philippe Rouault, rapporteur pour avis :

Après les mots : « mesures effectuées chaque année, », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 14 de cet article : « par un organisme de suivi indépendant du producteur d'effluents ou de l'exploitant des ouvrages de traitement. Lorsque le dispositif de traitement fait appel à l'épandage, la pollution évitée est estimée à partir du suivi agronomique qui s'attache à apprécier le devenir de chacun des éléments constitutifs de la pollution, selon un protocole de suivi agréé par l'agence de l'eau. »

Amendement n° 67 présenté par M. Philippe Rouault, rapporteur pour avis :

Substituer à l'alinéa 18 de cet article les alinéas suivants :

« Pour les élevages, l'élément d'assiette est le nombre moyen d'unités de gros bétail détenues sur l'année. Le tarif maximum de la redevance est de 1.5 € par unité de gros bétail. Les éleveurs détenant moins de 130 unités de gros bétail dans les zones vulnérables, définies conformément au décret n° 93-1038 du 27 août 1993 relatif à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole, ne sont pas assujettis à la redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique. Ce seuil est fixé à 160 unités de gros bétail hors zone vulnérable.

« Les catégories d'élevages assujetties à la redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique, conformément au présent article, sont déterminées par un arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement. »

Amendement n° 68 présenté par M. Philippe Rouault, rapporteur pour avis :

Supprimer l'alinéa 52 de cet article

Amendement n° 69 présenté par M. Philippe Rouault, rapporteur pour avis :

Supprimer les alinéas 84 à 90 de cet article.
