

Comité national de l'Eau

Compte rendu de la réunion plénière du 2 mars 2016

Jean LAUNAY, président du Comité

Mesdames, Messieurs, je vous remercie de votre présence. L'ordre du jour de cette séance est chargé, dans le contexte particulier d'examen du projet de loi sur la biodiversité, qui vient de commencer en deuxième lecture à l'Assemblée nationale. Des points de l'ordre du jour ont trait à ce sujet et les dispositions en débat, concernant la politique de l'eau, seront présentées. Je demanderai à chacun d'être concis afin que nous puissions tenir dans l'horaire prévu, d'autant plus qu'il n'est pas impossible que la ministre nous rejoigne après la réunion du Conseil des ministres.

M. Lefebvre, qui présidait la commission « réglementation », ne s'est pas représenté aux élections régionales. Nous ne connaissons pas encore toutes les désignations des conseils régionaux pour permettre de le remplacer au sein de cette commission. J'avais demandé à Claude Miqueu, qui est docteur en droit, d'assurer l'intérim de cette présidence en tant que personnalité qualifiée. Je lui demande de poursuivre pour l'instant. Nous verrons ensuite compte tenu des désignations qui auront été faites par les régions si nous restons dans cette formation ou s'il y a des volontaires.

Monsieur Mariot, maire et conseiller départemental de Port sur Saône, m'a présenté une demande de démission pour des raisons de santé. Il était membre du comité des usagers du système d'information sur l'eau. Il faudra donc désigner en son sein son remplaçant. Toutes ces questions seront traitées d'ici notre prochaine séance, prévue le 9 juin.

I. Approbation du compte rendu de la réunion du 15 décembre 2015

En l'absence d'observation, le procès-verbal de la réunion plénière du 15 décembre 2015 est approuvé.

II. Présentation des apports du Sénat sur le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages

Jean LAUNAY

Le projet de loi sur la biodiversité a été examiné en première lecture à l'Assemblée nationale en mars 2015. Il vient d'être discuté au Sénat en janvier dernier, ce qui a donné lieu à un certain nombre d'apports et de modifications. Je donne la parole à François Mitteault.

François MITTEAULT, directeur de l'eau et de la biodiversité

Jean-Baptiste Butlen va présenter les principaux points ayant fait l'objet de modifications suite à l'examen du projet de loi par le Sénat. L'examen en commission « développement durable » a débuté hier à 18 heures, ce qui ouvre une nouvelle phase d'examen à l'Assemblée nationale. L'objectif du gouvernement est de clôturer le plus grand nombre d'articles sans remettre en cause, dans la mesure du possible, les éléments qui ont été stabilisés suite lors de la lecture au Sénat.

Un autre exercice vise, parallèlement, à relancer la construction de l'Agence française pour la biodiversité (AFB). Les deux ministres, Madame Royal et Madame Pompili, ont réuni lundi dernier au Muséum national d'Histoire naturelle, les quatre conseils d'administration des organismes intégrés afin de faire un point d'avancement et d'envisager la suite. M. Christophe Aubel s'est vu confier le soin de piloter le processus de cette nouvelle phase de préfiguration. En principe, l'agence sera opérationnelle en juin 2017.

Jean Baptiste BUTLEN, direction de l'eau et de la biodiversité

Il est évidemment impossible pour nous de présenter l'intégralité du projet de loi ce matin. Nous avons décidé de faire une présentation des principales dispositions intéressant la politique de l'eau, même si, dans une politique intégrée, toutes les dispositions peuvent, de près ou de loin, intéresser la politique de l'eau.

Je rappelle que l'Agence française pour la biodiversité sera un opérateur regroupant l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques, l'Agence des aires marines protégées, Parcs nationaux de France et l'Atelier technique des Espaces Naturels, avec des missions de connaissance, d'appui technique, de police et de surveillance. La loi organise la possibilité de rattacher un établissement public du code de l'environnement à un autre établissement public. On peut en particulier envisager à l'avenir des rattachements à l'Agence française pour la biodiversité. La loi a été précisée sur le plan des questions d'organisation territoriale. Un schéma dispose désormais que l'agence reposera d'une part sur les piliers régaliens qui assurent les missions fondamentales de l'Agence française pour la biodiversité en termes de police, de connaissance et d'appui technique et qu'elle disposera par ailleurs de piliers partenariaux, fruits des collaborations volontaires avec des collectivités territoriales, notamment. Ces piliers partenariaux pourront prendre la forme d'établissements publics de coopération environnementale, de GIP ou « d'agences régionales pour la biodiversité ».

L'Agence française pour la biodiversité nous a permis d'avancer sur la question des statuts des personnels contractuels de nos établissements publics. Un statut commun sera mis en place, tant pour l'Agence française pour la biodiversité que pour l'ONCFS, pour le Conservatoire du littoral et pour les Parcs nationaux, ce qui répond à une attente forte des personnels.

Enfin, comme vous le savez, sur le plan des moyens, les agences de l'eau financent aujourd'hui l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA). Il était nécessaire d'organiser dans la loi l'élargissement du périmètre d'intervention des agences de l'eau à la biodiversité et aux milieux marins, de sorte que l'argent versé par les agences de l'eau à l'ONEMA puisse servir à autre chose, au sein de l'AFB, qu'à financer la politique de l'eau, ce qui aurait résulté du principe de spécialité stricte de nos établissements publics. Cet élargissement est désormais inscrit dans l'article 15 bis du projet de loi pour la biodiversité.

La ministre a tenu compte des avancées des travaux de préfiguration et ne souhaite pas attendre pour la constitution de l'Agence française pour la biodiversité. D'ores et déjà, elle envisage d'organiser des conseils d'administration provisoires regroupant les quatre conseils d'administration des opérateurs intégrés. Une première réunion a eu lieu lundi 29 février, en présence de la ministre et de la secrétaire d'Etat, au Muséum national d'Histoire naturelle.

Des dispositions ont été introduites en première lecture à l'Assemblée nationale concernant la gouvernance de l'eau et plus particulièrement la composition du collège des usagers des instances de bassins, c'est-à-dire les comités de bassin et les conseils d'administration des agences de l'eau. Le texte a évolué entre ce qui a été voté par les parlementaires en première lecture à l'Assemblée nationale et ce qui a été voté en première lecture au Sénat, celui-ci ayant plutôt conforté la réforme de 2014 que nous avons menée de façon réglementaire.

S'agissant du collège des usagers, trois sous-collèges avaient été définis : un sous-collège des usagers non économiques et deux sous-collèges pour les usagers économiques (l'un pour les usagers économiques ruraux, l'autre pour les usagers à caractère industriel et artisanal). Le conseil d'administration prévoit toujours 11 représentants du collège des usagers dans le projet issu de la lecture au Sénat. Ces articles sont encore ouverts. Le débat va sans doute se poursuivre en seconde lecture sur ces questions, en particulier quant à la représentation des usagers économiques par rapport aux usagers non économiques.

Dans le titre III bis ont été introduites des règles supplémentaires en matière de déontologie, en particulier l'obligation de déclaration d'intérêt pour les membres des conseils d'administration des agences de l'eau et la création d'une commission des aides, organisée dans la loi. Ces commissions des aides existaient déjà dans l'ensemble de nos bassins. En outre-mer, les missions des comités de bassin sont étendues à la biodiversité de façon à créer des comités de l'eau et de la biodiversité. Il s'agit d'une volonté du Parlement en première lecture. Cette disposition sera mise en débat en seconde lecture.

S'agissant des compétences des collectivités, les mesures sont essentielles, même si elles ne remettent pas en cause les acquis des lois votées récemment, notamment la loi MAPTAM et la loi NOTRe, qui avaient créé la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI). Les mesures votées répondent à des attentes des membres du Comité national de l'eau. Il s'agit de mécanismes de transformation des institutions ou organismes interdépartementaux en syndicats mixtes, de sorte notamment que les EPTB qui sont aujourd'hui constitués comme institutions puissent demain se transformer en syndicats mixtes et conserver l'exercice de la compétence GEMAPI sans avoir à passer par une phase de liquidation préalable, ce qui était pour nous essentiel.

Le mécanisme de représentation et de substitution a été clarifié, ce qui permet de pérenniser les syndicats intercommunaux en syndicats mixtes. Il rétablit la possibilité, pour une collectivité qui n'a pas institué la taxe GEMAPI, d'organiser une redevance pour services rendus, ce qui était aussi une demande des territoires. Enfin, le mécanisme de la taxe GEMAPI est clarifié afin que les EPCI à fiscalité propre ayant transféré leur compétence GEMAPI aux syndicats mixtes puissent continuer de percevoir cette taxe et en reverser le produit aux syndicats mixtes, sans préjudice de l'ensemble des mécanismes prévus dans le code général des impôts. Un dernier amendement a été voté, précisant que les EPTB peuvent intervenir sur la biodiversité aquatique, ce qui devait figurer dans l'objet de ces établissements publics.

En ce qui concerne les mesures compensatoires et mesures foncières, le projet de loi introduit des outils innovants, partant du principe qu'il s'agit d'offrir des solutions alternatives à l'acquisition foncière des sites de compensation pour les porteurs de projets ayant une incidence sur l'environnement. La loi précise que pour établir ces mesures compensatoires, un maître d'ouvrage peut désormais passer un contrat avec des propriétaires de terrains. Il peut avoir recours à des outils fonciers contractuels qui sont pérennes, à savoir des obligations réelles environnementales transmissibles de propriétaire en propriétaire au titre d'un contrat civil. Il est également possible de confier la réalisation des mesures compensatoires à un opérateur de compensation qui serait agréé par l'Etat. Enfin, il est possible de satisfaire aux obligations de compensation en acquérant des unités de compensation écologiquement équivalentes auprès de ce qui est appelé « une réserve

d'actifs naturels » agréée par l'Etat. C'est notamment la codification des expérimentations menées dans la plaine de Crau avec la Caisse des Dépôts et Consignations.

En matière foncière, après des réflexions menées avec le monde rural, la loi prévoit la possibilité de réaliser des assolements en commun à des fins environnementales et de procéder à des aménagements fonciers, agricoles et forestiers qui constituent une sorte de remembrement à finalité environnementale. Cela permet de réorganiser des pratiques ou des terres afin de protéger par exemple des captages d'eau ou de restaurer des continuités écologiques.

S'agissant de la continuité écologique, je rappelle qu'après l'adoption de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006, nous avons inscrit dans notre droit que la restauration de la continuité écologique constituait un enjeu majeur pour la restauration du bon état écologique. A ce titre, des classements de cours d'eau ont été effectués dans les bassins. Les cours d'eau peuvent être classés en liste 1 si aucune nouvelle autorisation d'obstacle ne peut être accordée, ou en liste 2 si la continuité écologique doit être restaurée dans un délai de cinq ans à compter du classement, par des mesures de gestion, d'entretien, d'équipement ou d'effacement des obstacles. Au Sénat, plusieurs dispositions ont été introduites par amendement parlementaire. Une première disposition tend à privilégier les mesures d'aménagement et de gestion de ces obstacles par rapport aux mesures d'arasement, chaque fois que le bilan coûts/avantages de ces mesures le justifie. Ce débat conduit à hiérarchiser les modes de restauration de la continuité écologique, ce qui conduit bien évidemment à des débats au sein des collèges de nos instances. Un autre amendement parlementaire donne un délai supplémentaire de trois ans pour achever la mise aux normes dès lors que le propriétaire de l'obstacle a bien déposé son dossier administratif de restauration de la continuité écologique dans les cinq ans. Cet amendement parlementaire a été adopté après avis de la ministre. Cette disposition fait également débat. Ces deux articles sont ouverts. Les débats se poursuivront en seconde lecture.

Enfin, des dispositions ont été introduites à propos du préjudice écologique et de la police. Concernant le préjudice écologique, il s'agit d'inscrire dans le code civil la jurisprudence de la Cour de Cassation du 25 septembre 2012, dite Erika, qui avait justifié le vote au Sénat d'une proposition de loi de Monsieur Retailleau en 2013 et avait ensuite alimenté un groupe de travail demandé par la ministre Christiane Taubira et présidé par le professeur Jegouzo. Il s'agit de réparer un préjudice écologique pur résultant d'une atteinte anormale aux éléments et fonctions des écosystèmes ainsi qu'aux bénéfices collectifs tirés par l'Homme de l'environnement.

En cas d'atteinte à l'environnement, on peut en principe passer par une procédure administrative (en cas d'atteinte relevant du code de l'environnement) ou par une procédure judiciaire (en cas d'infraction pénale) ou encore par une procédure civile lorsqu'il s'agit d'une atteinte personnelle dont on peut se prévaloir au titre du code civil. Dans le cas présent, nous nous inscrivons dans le code civil, sans pour autant se limiter à des atteintes personnelles, que celles-ci soient individuelles ou collectives : il s'agit de reconnaître un préjudice écologique pur, par delà toute atteinte à l'individu. Cette disposition a été introduite en première lecture. Elle a fait l'objet d'un amendement du gouvernement largement commenté dans la presse et sera discutée au Parlement en vue d'améliorer le texte.

Enfin, des dispositions ont été introduites concernant la police de l'environnement. Le projet de loi prévoit (ce qui répond à une demande de certains membres du Comité national de l'eau) l'organisation d'unités de travail communes pour l'exercice des missions de police entre l'AFB (essentiellement l'ONEMA) et les autres établissements publics de police, en particulier l'ONCFS. Cette disposition fait l'objet d'un groupe de travail entre l'ensemble des parties prenantes afin d'imaginer ce que seraient ces unités mixtes de police sur le territoire. Une disposition a été introduite pour corriger les erreurs matérielles de l'ordonnance 2012-34 du 11 janvier 2012. Il s'agit de dispositions très techniques. Enfin, plusieurs articles du projet de loi organisent les

échelonnements de fonctions (essentiellement dans le domaine de la biodiversité) et ajustent les délais de prescription en matière de pollution de l'eau, par exemple en cas de mortalité piscicole.

Débat

Philippe BOISNEAU, Comité national de la pêche professionnelle en eau douce

Je voudrais faire un commentaire concernant les amendements qui portent sur la continuité écologique des cours d'eau. Au titre de différents outils européens ou nationaux, des mesures sont mises en œuvre, avec parfois un coût financier, social ou humain très important pour la restauration de ces ressources emblématiques de nos grands bassins hydrographiques français. Il existe un règlement européen portant sur la reconstitution du stock d'anguilles. La France a dû s'y conformer en lançant un plan de gestion de l'anguille. Les différents acteurs, en responsabilité, devaient consentir des efforts. Entre 1999 et 2005, le secteur que je représente a accepté de sacrifier 800 entreprises de pêche pour restaurer cette espèce. Le ministère de l'écologie nous avait assuré que ces efforts seraient efficaces puisque nous devons regagner des habitats pour cette espèce. La France s'est engagée devant la Commission européenne à rendre transparents 1 555 obstacles avant fin 2015. Le bilan du ministère de l'écologie n'est malheureusement pas aussi bon que cela.

Nous voyons que les contributions auxquelles l'Etat nous oblige varient en fonction du poids des acteurs, ce qui soulève un problème éthique. Nous avons accepté de faire cet effort à la condition que les autres acteurs respectent leurs engagements. Il semble que ce ne soit pas toujours le cas. J'attire cependant votre attention sur l'aspect éthique de la question. Les acteurs que je représente, qui forment un petit secteur d'activité, ont souvent l'impression de servir de variable d'ajustement à des problèmes politiques ou environnementaux qu'il est beaucoup plus difficile de résoudre. Pour l'alose, avec les cinq meilleurs équipements possibles en termes de transparence migratoire, aucun géniteur n'a été dénombré. Pour l'anguille, ils sont dix. Il faut que les choix de l'Etat soient un peu plus tranchés plutôt que de partir dans des débats théoriques sur la qualité du paysage. Il s'agit d'êtres vivants qui ont leur propre comportement écologique. Si un barrage est dressé sur un cours d'eau, il sera impossible pour l'alose de le franchir. Je représente ici des acteurs qui sont de plus en plus agacés par ces débats. Je vous remercie d'en tenir compte, autant que possible, dans la loi. Nous avons déposé quelques amendements qui ont été balayés par les parlementaires et par le gouvernement. C'est dommage.

Jean LAUNAY

Merci pour ce témoignage. Il est clair à mes yeux qu'il n'y a pas de petite association. Chacun a sa place dans le paysage et doit pouvoir s'y sentir bien. Nous pourrions relier ce témoignage à la discussion que nous aurons en fin de réunion sur la continuité écologique.

Marcel SIGISCAR, président du comité de bassin de la Guadeloupe

Je vois que le texte prévoit une extension des compétences prévues pour les comités de bassin. Qu'en est-il des offices de l'eau ? Un élu a été chargé d'une étude mais les représentants de la Martinique et la Guadeloupe n'ont pas été auditionnés à ma connaissance.

Pascal BONNETAIN, comité de bassin Rhône-Méditerranée

Nous nous félicitons du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité. Les collectivités ont tout de même quelques réserves. Dans un contexte de raréfaction des budgets, du fait de

l'augmentation des normes, les projets ne vont pas au bout et cela va à l'inverse de l'objectif initial. Il faut se montrer vigilant de ce point de vue.

Par ailleurs, concernant la préfiguration de l'Agence française pour la biodiversité, je me félicite de la réunion qui a eu lieu lundi. Un débat local porte sur la GEMAPI, qui constitue une question complexe que les gens ont du mal à appréhender. La GEMAPI s'ajoute au schéma de coopération intercommunale qui est déjà complexe. Les syndicats de rivières étaient compétents sur l'eau, mais pas en matière de biodiversité. De nombreuses questions politiques, budgétaires et administratives surgissent de ce fait.

Michel DESMARS, FNCCR

Le point de ce projet de loi qui a suscité le plus de commentaires au sein de la FNCCR porte sur l'extension des missions des comités de bassin et agences de l'eau à la biodiversité aquatique et aux milieux marins. Sur le plan des principes, la majorité des élus de la FNCCR voit là une évolution positive, qui favorise une approche plus globale des milieux aquatiques. Il existe tout de même une inquiétude assez forte de nos élus du fait de cette extension, qui doit s'opérer à moyens constants et même actuellement à moyens plafonnés. L'inquiétude porte sur la capacité réelle de ces organismes à assurer les nouvelles missions qui leur seront confiées tout en continuant à assurer aussi bien qu'ils l'ont fait jusqu'à présent leurs missions « traditionnelles ».

Daniel DIETMANN, comité de bassin Rhin Meuse

Il se produit un choc entre la réorganisation territoriale et les communautés de communes d'une part et la GEMAPI d'autre part. Dans de nombreux endroits hors de la métropole se posent les mêmes problèmes que chez nous. Nous disposons de syndicats mixtes de bassins versants qui gèrent à la fois l'eau, la biodiversité, etc. Je fais partie d'une commission d'appui technique de bassin organisée par le préfet en région et nous savons que les préfets devront régler le sort des syndicats avant le 31 mars. Ils vont décider du maintien ou de la suppression de certains syndicats alors qu'ils n'auront pas eu d'information sur l'importance de ces syndicats. Cela me semble relever de la plus extrême urgence. Lorsque les syndicats mixtes auront été supprimés, il sera très difficile de réorganiser ce type de dispositif sur le territoire. Il faut donc alerter les préfets afin qu'ils ne décident pas tout de suite et que le temps nécessaire soit pris. Certains syndicats ont un SAGE ou un dispositif de prévention des inondations. Ces outils ne sont pas si nombreux et il serait dommage de les faire disparaître d'un coup de plume.

Didier MARTEAU, chambres d'agriculture

Nous allons continuer de déposer trois amendements qui nous sont chers. Le premier porte sur la fixation de débits d'étiage minimum des cours d'eau en zone de montagne et en Alpes-Méditerranée. Le deuxième a trait au renforcement de l'opposabilité d'usage, auquel nous sommes opposés. En matière de SDAGE, de plans d'actions sur le milieu marin et de Natura 2000, cette opposabilité nous pose des problèmes sur un certain nombre de points. Enfin, nous souhaitons retirer les compétences attribuées aux agences de l'eau en matière de biodiversité terrestre. Je n'y reviens pas en détail. Nous continuerons de travailler sur l'amendement qui sera soumis à l'Assemblée nationale à ce sujet.

Bernard ROUSSEAU, France Nature Environnement

En tant que membre du conseil d'administration de l'ONEMA, j'ai participé à la réunion de lundi concernant l'AFB. La politique de l'eau commence avec la politique de bassin, sur laquelle peuvent intervenir le travail d'une agence de l'eau, celui d'un conseil d'administration et celui d'un comité de bassin. Il est vrai que la biodiversité terrestre n'est pas vraiment la préoccupation des comités de bassin, indépendamment de la personnalité des uns et des autres. Il existe tout de même une préoccupation pour la biodiversité dans les milieux aquatiques. Il s'agit d'un élément très fort de la directive-cadre sur l'eau. On ne peut donc pas affirmer que les comités de bassin ne se préoccupent pas de la biodiversité.

Un deuxième aspect a trait au rôle de l'ONEMA, qui se décline, tel qu'il a été pensé initialement, au regard des besoins des agences de l'eau. Nous avons besoin que cela puisse se poursuivre. Lundi dernier a eu lieu la réunion de différents acteurs qui ont exprimé leur point de vue. Nous nous demandons, à ce stade, quels seront les points communs et les points de discussion que nous aurons. Des ordres du jour sans doute extrêmement conséquents vont nous être proposés. En témoigne par exemple l'ordre du jour de la réunion du conseil d'administration de l'ONEMA ce vendredi 4 mars et les interrogations demeurent nombreuses quant aux conditions de regroupement de ces quatre établissements pour qu'il soit harmonieux.

Les eaux continentales et les eaux de mer, sont gérées respectivement par la directive cadre sur l'eau (DCE) et la directive cadre sur le milieu marin (DCMM). Il découle de ces textes des préoccupations proches ou complémentaires. La situation est plus délicate lorsqu'on aborde les préoccupations des acteurs au sein des parcs nationaux par exemple. A mes yeux, nous n'avons pas le droit de faire une erreur sur ce projet de création de l'AFB. La mise en place de l'ONEMA fut difficile, sa conception complexe et cet établissement a essuyé des critiques, certaines peut-être justifiées, d'autres totalement injustifiées. Si un organisme tel que l'AFB part sur de mauvaises bases, par manque de moyens ou faute d'une complémentarité suffisante entre les membres qui composent son conseil d'administration, cela engendrera des difficultés dans l'avenir. Or nous devons agir pour que la situation s'améliore.

Bernard DROBENKO, association Sources et rivières du Limousin

Il peut paraître paradoxal que nous soyons sollicités sur un texte qui est encore en discussion au Parlement. C'est le jeu démocratique qui le veut. Sur le fond, nous sommes dans un contexte de simplification du droit qui apparaît dans plusieurs textes majeurs. Or le texte sur la biodiversité tend plutôt à complexifier la situation. Les continuités écologiques faisaient par exemple l'objet d'une certaine stabilisation des règles, avec une jurisprudence cohérente et assez ordonnée. Il en est de même pour les compétences. Je ne suis pas certain que l'on simplifie les compétences dans le domaine de l'eau. Or la complexification rend généralement le droit assez peu applicable, en tout cas moins bien applicable.

Le préjudice écologique, tel qu'il avait été proposé par la commission Jégouzo, présentait une certaine cohérence. Le petit ajout apporté hier soir me semble mettre à néant un processus qui était assez cohérent.

Christian LECUSSAN, FENARIVE

L'élargissement du périmètre d'intervention des agences a en effet été prévu, sans préciser avec quels moyens il sera effectué. Madame Pompili a indiqué qu'une réflexion était engagée en vue de l'élargissement des contributeurs au budget des agences de l'eau. Nous verrons ce qu'il en est. Je n'ai rien vu dans le texte de loi à ce sujet. Ce serait pourtant une bonne chose.

Il est vrai aussi que nous sommes actuellement en débat (en deuxième lecture) à l'Assemblée nationale. Nous avons appris lundi qu'une mission du CGEDD avait été constituée pour discuter du financement de l'AFB. Peut-être est-ce un peu tard, puisque le débat touche à sa fin à l'Assemblée Nationale.

S'agissant de la composition des conseils d'administration des agences de l'eau, Monsieur Butlen a indiqué que la configuration actuelle était maintenue, avec onze représentants des usagers, onze représentants des collectivités et onze représentants de l'Etat. Cela ne me gêne pas. En revanche, vous n'avez pas indiqué que la loi fléchait un certain nombre de postes au sein du collège des usagers dans les conseils d'administration des agences de l'eau. Cela me semble ne pas respecter la démocratie qui doit prévaloir dans ces instances de gouvernance.

Des représentants de chaque organisme se sont exprimés lors de la réunion de lundi. En tant que président de la commission permanente des usagers du SIE, je note qu'il a été reconnu que le système d'information sur l'eau mis en place grâce aux travaux de l'ONEMA, avait connu des progrès significatifs. Je ne voudrais pas que l'intégration des différentes composantes de la future AFB conduise à casser cette dynamique, dès lors que ces établissements souhaiteraient disposer de systèmes d'information aussi performants que celui créé par l'ONEMA. Je ne voudrais surtout pas que cela se traduise par une dispersion des moyens pour donner satisfaction à chacun et rattraper le retard pris par les uns et les autres. Un travail a été débuté il y a sept ans. Il faut le conduire à son terme sans ralentir.

Paul RAOULT, comité de bassin Artois-Picardie

Je voudrais rappeler qu'un problème important de financement de l'AFB se pose. Ce n'est pas un détail. Il y a huit jours, Monsieur Michelet m'annonçait un nouveau contrôle de la Cour des Comptes sur l'ONEMA. Vous savez la façon dont le précédent contrôle s'est passé. Je me garderais bien de mettre en cause l'honorabilité de ceux qui dirigeaient alors l'ONEMA. Cependant, lorsque je vois les tracasseries que connaissent encore aujourd'hui des anciens gestionnaires auxquels on réclame allègrement quelques millions d'euros, je ne peux manquer de m'étonner. La Cour des Comptes fait peu de cas de la difficulté à mettre en œuvre le nouvel organisme. Elle effectue un contrôle purement formel et les gestionnaires doivent « faire avec ». La fusion d'organismes avec des personnels de statuts différents devra être assumée face à la loi, qu'il s'agisse des primes ou des statuts – différents – des agents, lesquels souhaitent que leurs acquis soient conservés. La Cour des Comptes estime que le dispositif doit s'inscrire dans les règles de la gestion publique. Il ne faudrait pas répéter les difficultés que nous avons déjà connues. La Cour des Comptes diligente un nouveau contrôle alors même que l'ONEMA va disparaître et que nous sommes encore sous le regard de la Cour de discipline budgétaire, qui surveille nos budgets annuels. Je le dis avec force car l'Assemblée nationale considère parfois que les choses pourront être réglées plus tard. Il a fallu attendre des années pour que les décrets soient effectivement publiés, permettant de continuer à distribuer les primes aux agents. Pour le moment, il est demandé aux personnels de rembourser des primes qu'ils auraient indûment reçues. Lorsque quatre administrations différentes seront fusionnées demain, il faudra l'appui de la haute administration et du ministère pour faciliter les choses.

J'ai vu que de nouveaux textes étaient parus concernant la police de l'environnement. Cela me paraît une excellente chose. Je vois bien sur le terrain un mécontentement des agriculteurs lorsqu'ils voient se dessiner des contrôles variés et multiples, dans lesquels les responsabilités des uns et des autres ne sont pas toujours bien délimitées. Je pense qu'il y a une urgence au regard des difficultés que connaissent notamment les éleveurs en ce moment. Il faut pouvoir dialoguer avec eux sereinement, dans le cadre de règles de police de l'environnement qui soient nettement plus « sereines ».

Je siége dans une agence de l'eau depuis trente ans. La question visant à savoir qui dirige revient périodiquement. Je serais tenté de dire « qui paie commande ». N'oublions pas qu'au bout du compte, ce sont bien les élus qui prélèvent l'impôt et qui repassent devant les électeurs, lesquels demandent ce qui a été fait de l'argent prélevé. Je sais que les associations de consommateurs veulent avoir leur part. Il s'agit d'un problème récurrent et il est normal que les associations soient présentes. Néanmoins, nous voilà repartis pour de nouvelles élections – si le texte est adopté – et une nouvelle période d'instabilité s'annonce au sein des agences de l'eau. Il serait ainsi opportun d'attendre 2020 afin que les nouvelles dispositions s'appliquent après les prochaines élections municipales.

Cela dit, la philosophie du projet d'AFB me paraît excellente. Compte tenu de la composition des quatre conseils d'administration réunis tels qu'ils l'ont été lundi (en anticipant d'ailleurs sur un texte qui n'est pas encore voté, ce sur quoi on pourrait ergoter), l'ONEMA se retrouve très minoritaire alors qu'il apporte les deux tiers du financement de la nouvelle agence. Je sais bien qu'on se dit que l'argent de l'ONEMA peut être utilisé pour autre chose et notamment la biodiversité. Néanmoins, c'est toujours sur la facture d'eau que tout cela va reposer. La facture d'eau est devenue la gabelle des tempos modernes. C'est pratique. Cela sert à porter une fiscalité qui s'élargit de plus en plus. Je préside une régie d'eau qui vend 40 millions de mètres cubes d'eau par an et nous sommes arrivés à des niveaux de prix qui deviennent difficilement soutenables. Nous allons rencontré quelques problèmes dans la mesure où nous avons élargi les compétences. Il faudra en avoir les moyens.

Claude ROUSTAN, Fédération nationale de la pêche en France

Je suis assez d'accord avec ce qui vient d'être dit. J'aurais préféré entendre ces discours avant le début des discussions sur la loi relative à la biodiversité. Je ne souhaite pas que soient remis en cause les principes de la loi sur l'eau de 2006 quant à la continuité écologique. Certains amendements prêts à être déposés me semblent poser problème à cet égard.

Je souhaite également quelques clarifications concernant le texte relatif à la police de l'environnement. Je n'ai pas bien compris l'articulation proposée entre les différents dispositifs. Je souhaite que la police de la pêche soit intégrée dans la police de l'eau d'une manière générale. Je ne souhaite pas qu'elle soit affaiblie. J'entends les messages selon lesquels il ne faut pas bouleverser les équilibres au regard du développement économique dans certaines de nos campagnes. Prenons garde aux dérives susceptibles de se faire jour. Nous avons trouvé des équilibres. Je souhaite qu'ils soient respectés.

Jean LAUNAY

Merci à chacun de son apport et de sa contribution. Ce sont des éléments du débat. Il est important que l'administration les entende, car c'est aussi ce qui va nourrir les modalités d'action qui suivront le vote qui interviendra après l'examen du texte.

S'agissant de la composition des comités de bassin et de la part de représentation de chacun au sein des conseils d'administration, je rappelle que nous sommes en présence d'un corps vivant. Des rapports de force s'exercent en permanence. Ils existent ici comme dans les bassins. Cela fait partie des tensions et du débat public qui nous anime autour de l'eau. Je souhaite qu'il n'y ait pas de rupture dans les travaux qui sont conduits. La question se fait jour régulièrement lors du renouvellement des instances, comme nous l'avons vu suite au renouvellement des conseils départementaux et régionaux. De mon point de vue, ce sont ceux qui ont été désignés qui poursuivent le travail et la représentation, faute de quoi l'on crée des ruptures dans le dialogue et dans le cycle des réunions. C'est ma thèse. Je ne sais pas si elle est défendable en droit.

La question des moyens a également été évoquée. Je n'appartiens pas à la commission « développement durable » mais je ferai partie du débat dans l'hémicycle. J'ai déposé un seul amendement et je crois avoir le soutien de la rapporteure du texte, Geneviève Gaillard, sur ce point. Dès que l'AFB sera mise en place, avec des fonctionnements nouveaux liés à la biodiversité et aux milieux marins, l'amendement suggère de diversifier les redevances, à fiscalité constante (conformément au souhait du gouvernement) en les ouvrant aux dégradations qui seraient subies par la biodiversité ou les milieux marins, au-delà de leur champ actuel (c'est-à-dire les redevances sur les prélèvements ou sur la pollution). Ce principe présenterait l'intérêt de rechercher une sélectivité plus grande des aides – débat récurrent au sein des bassins - visant à hiérarchiser les priorités parmi les sujets à financer. Lorsque la ministre s'est adressée aux présidents des comités de bassin, dans l'un de ses derniers courriers, elle a souhaité qu'une importance particulière soit accordée aux recherches de fuites. Les agences de l'eau ont lancé des appels à projets et des moyens ont été définis en conséquence à l'intérieur de nos programmes. Nous devons peut-être faire la même chose dès lors que cette possibilité serait confirmée par l'amendement que j'ai déposé.

Enfin, je suis celui qui a introduit dans la loi MAPTAM le mécanisme de la représentation de substitution. C'est vrai pour les services des syndicats d'eau et d'assainissement. Ce doit l'être également pour les syndicats tels que les syndicats mixtes, qui interviennent souvent à une échelle supérieure à celle de l'intercommunalité. Dans le département du Lot, le sujet des syndicats n'a pas été ouvert au sein des CDCI. Il faudra qu'un courrier aux préfets souligne la nécessité de ne pas déstructurer ce qui s'est construit sur le terrain pour agir sur le milieu, tant il est vrai que le terrain va souvent plus vite que la loi.

Daniel DIETMANN, comité de bassin Rhin Meuse

En l'espèce, c'est la date butoir du 31 mars qui crée l'urgence.

Jean LAUNAY

Je le dis de façon intuitive. Vous savez comme moi que les dates butoirs sont souvent reculées.

François MITTEAULT

De nombreuses lignes sont en train de bouger, impactant un nombre considérable d'acteurs et de structures. J'identifie deux axes extrêmement importants dans tout ce qui est en train d'évoluer. Le premier a trait aux modèles de financement, qui s'ouvrent à la biodiversité. Nous n'allons sans doute pas atterrir d'emblée sur un régime de croisière satisfaisant. Les choses vont se caler progressivement. Cela prendra du temps. Il ne faut pas en déduire que nous partons sur de mauvaises pistes. Les éléments qui sont sur la table sont extrêmement intéressants. Si l'amendement évoqué par Jean Launay était adopté, tous les acteurs du monde de l'eau seraient rassurés dès lors que l'eau ne serait pas seule à assurer le financement de la biodiversité terrestre et maritime.

Un autre élément structurant a trait à l'organisation partenariale prévue au sein des régions. L'Assemblée nationale a proposé quelques retouches mais le dispositif proposé au Sénat me semble assez intéressant. Région par région, l'AFB pourra mettre en place des organismes pérennes, partenariaux, au cas par cas, permettant de créer des synergies avec les collectivités sur ces politiques de biodiversité. Nous avons aujourd'hui – ce qui est légitime – des réflexes de protection au regard d'une organisation qui fonctionne bien – ce qui est une réalité. Nous voyons les réflexes très forts du monde de la mer, qui arrive avec méfiance vis-à-vis de la création de

l'AFB. Notre souci est de faire évoluer les choses de façon progressive, sans rupture, de sorte que les outils ne fassent pas l'objet d'une évolution brutale.

Il existe tout de même un enjeu que chacun reconnaît : nous serons plus forts si nous parvenons à mutualiser nos savoir-faire et nos outils. Nous allons par exemple pouvoir agir de façon très intéressante sur le sujet des systèmes d'information en couplant mieux les systèmes d'information sur l'eau, le système d'information sur la nature et les paysages et demain le SI Mer. Le rapprochement de ces problématiques nous donnera très probablement une force de frappe plus grande. La ministre a réaffirmé notre souci, guidant tous les choix qui sont faits, de faire les choses progressivement en recherchant l'adhésion de toutes les parties prenantes. Les agents, en particulier, se posent de nombreuses questions quant à la façon dont ils exerceront demain leur métier.

L'exercice est compliqué mais pas impossible. Nous n'avons jamais été aussi près de la création de cette agence dont il est question depuis de nombreuses années. Nous attendons que tout le monde joue le jeu, même si chacun ne sera peut-être pas satisfait sur tous les points dès le démarrage.

Sophie AUCONIE, vice-présidente du CNE

Je voudrais sensibiliser le directeur de l'eau et de la biodiversité à un sujet. J'ai l'honneur d'être vice-présidente du CNE au titre des collectivités et du comité de bassin Loire-Bretagne. Je voudrais rappeler combien, dans cette conjoncture difficile, où les collectivités territoriales sont liées par des budgets extrêmement contraints, le financement des agences de l'eau constitue un élément essentiel. Les budgets des collectivités territoriales ont besoin d'être abondés du point de vue des financements des réseaux et des équipements liés à l'eau. Peut-être même faut-il réfléchir au renouvellement des réseaux, qui constitue un vrai sujet. Le financement des agences de l'eau est à préserver tel qu'il a été conçu : l'eau doit payer l'eau.

III. Présentation des recommandations sur la mission « prix de l'eau », des premiers résultats du rapport de l'observatoire national des services d'eau et d'assainissement (exercice 2013) et point d'étape sur l'expérimentation en faveur de l'accès à l'eau et à l'assainissement en application de la loi Brottes

1° Présentation des recommandations sur la mission « prix de l'eau »,

Jean LAUNAY

Pierre-Alain Roche a coordonné la mission relative au prix de l'eau tout au long de l'année 2015. Je lui laisse la parole pour la présentation de ce rapport.

Pierre-Alain ROCHE, président de l'ASTEE

La mission a été initiée par le ministre de l'environnement et le ministre de l'intérieur. Le rapport que nous avons établi est en cours de transmission à la ministre. Nous avons eu l'autorisation de vous faire part des principaux constats que nous avons pu établir mais ne sommes pas en mesure, à ce stade, d'évoquer les plans d'actions qui seront susceptibles d'être lancés. La mission comportait un représentant de l'inspection générale de l'administration, mon collègue François Guerber, ici

présent, et Jean-Pierre Nicol. Sophie Auconie a fait la transition avec cette mission et a déjà indiqué un certain nombre de préoccupations que nous avons mises en évidence.

Nous avons visité chacune des composantes de l'organisation des relations, car à travers la question de la formation des prix et son évolution se dessinent des enjeux de gouvernance très solides. Je terminerai sur la question de la régulation nationale de ces activités. Nous avons tenu à mettre en avant le rôle des autorités organisatrices. Nous parlons de services publics à caractère industriel et commercial. Dans le domaine du transport public de voyageurs, par exemple, la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) avait clairement instauré la responsabilité d'autorités organisatrices.

Il existe le même principe dans le domaine de l'eau mais la loi ne parle pas d'autorités organisatrices, notion que nous proposons d'y introduire. A nos yeux, en effet, la responsabilité est totalement distincte du rôle de l'opérateur, que celui-ci soit public ou privé, en régie simple ou non. Si l'on veut mettre le système en tension en termes de productivité et d'efficacité, il est indispensable qu'une autorité négocie les contrats de droit des marchés ou d'une autre nature en s'appuyant sur des indicateurs et des objectifs. Il existe des bonnes pratiques dans ce domaine. Nous les mettons en évidence.

Le deuxième facteur de progrès important a trait à la mise en lumière, à la transparence du dispositif et à son contrôle par les utilisateurs – terme que nous avons choisi de façon générique. En économie, la notion d'utilisateur final désigne celui qui paie. L'utilisateur, le citoyen, le contribuable et le client sont souvent les mêmes personnes. Nous n'avons pas distingué ces notions.

Un vrai sujet porte sur l'accès aux services essentiels. Nous l'avons développé dans le rapport sur les outre-mer. L'actualité nous rappelle son acuité à propos des réfugiés et des SDF. Il faut traiter cette question, même si elle est marginale au regard des enjeux économiques en présence. Nous espérons que le plan d'action relatif aux outre-mer qui sera prochainement annoncé traitera explicitement Mayotte et la Guyane.

Par ailleurs, nous sommes partisans de compléter la loi sur le droit à l'assainissement sans obérer la logique de l'assainissement non-collectif.

Nous avons procédé à un parangonnage assez approfondi avec trois pays, la Grande-Bretagne, l'Italie et le Portugal, qui ont tous trois connu une histoire assez complexe du point de vue de l'évolution de leur gouvernance et de leur système de régulation. Il nous est apparu que la capacité de l'autorité organisatrice constituait un aspect clé de la question dans tous les pays. Il faut qu'elle ait tous les outils pour ce faire. Ces pays butent aussi sur la question de l'information, laquelle doit être précise et vérifiable sur des éléments de performance, d'état de patrimoine, de prix et de coût. Ce n'est simple pour aucun de ces pays.

Les échéances et renouvellements doivent faire l'objet de révisions suffisamment fréquentes pour qu'il y ait de la flexibilité dans les systèmes. Souvent, des clauses de revoyure prévoient un examen sérieux de l'ensemble des systèmes tous les cinq ans environ. C'est ce que nous préconisons. Pour que l'ensemble des acteurs soient à l'aise, il faut aussi que le cadre soit stable et que la régulation soit crédible.

Notre rapport a été fortement dominé par ce qui nous est apparu comme l'opportunité de restructuration des autorités organisatrices, avec la disparition des plus petites d'entre elles, qui présentent des difficultés très sérieuses, notamment sur le plan bactériologique, dès lors que ces structures sont isolées et manquent de moyens. Elles ont une gamme de services que nous avons appelés « *low cost* », qui vont, de fait, disparaître, ce qui nous rapprochera des pays européens

dans lesquels le nombre d'autorités organisatrices est le plus élevé. Nous changeons de dispositif de ce point de vue.

Nous avons réalisé un travail d'analyse des modes d'organisation des opérateurs. Les points communs qui nous sont apparus ont trait à l'importance de la notion de clause de performance, au besoin de clauses de revoyure et aux débats politiques au sein de l'exécutif lors de chaque mandature.

Nous avons ensuite examiné l'ensemble des systèmes de formation des charges et des prix. Un schéma représente les charges du service, en exploitation et en gestion patrimoniale. Les espaces gris représentent la définition des objectifs. Le pavé rouge, déterminant pour la formation des prix finaux, a trait à la stratégie patrimoniale et aux capacités d'emprunt et d'ingénierie financière. Pour être capable d'expliquer au consommateur la façon dont les choses se passent, nous avons considéré que les informations aujourd'hui mises à sa disposition étaient insuffisantes. Cela va peut-être surprendre certains compte tenu des efforts qui sont mis en œuvre, par exemple sur la facture d'eau. Il n'en demeure pas moins que le système d'information n'explique pas la formation du prix.

Nous nous sommes efforcés de reconstituer les grandes composantes du prix de l'eau et d'analyser leur variabilité. L'objectif est de comprendre pourquoi l'eau est chère à tel endroit et par rapport à quelles références une telle appréciation peut être portée. Il peut s'agir d'un problème de production d'eau potable, d'un problème de distribution, d'un problème de collecte et d'assainissement ou encore d'un problème d'épuration. Pour chacun des cas, nous avons des composantes de coûts différentes. Les services ont aussi une histoire différente, qui peut expliquer que les charges d'investissement, d'amortissement et de renouvellement ne soient pas les mêmes. Nous avons effectué ce travail pour une ville virtuelle de 200 000 habitants et avons décrit les gammes de variation de chacun de ces paramètres. A ce niveau de détail, nous parvenons à mettre en relation chacune de ces composantes avec des facteurs physiques (distances de transport, coûts, etc.), alors que globalement le prix n'est pas directement explicable.

Nous nous sommes escrimés à reconstituer les flux économiques de l'ensemble des services publics. Les utilisateurs seront heureux de savoir qu'ils dépensent presque 13 milliards d'euros par an pour l'ensemble de ces services. Ce montant recouvre 2,7 milliards d'euros perçus pour compte de tiers (les redevances des agences mais aussi diverses taxations parmi lesquelles la TVA). Une part significative (plus importante que ce que l'on veut généralement bien dire) revient à l'aide à l'investissement dans ces secteurs (1,2 milliard d'euros sur 2,9 milliards d'euros). Une part importante correspond aux services rendus par le système des agences de l'eau et de l'ONEMA à travers les activités d'étude, de recherche et de police. Les actions sur l'amélioration des milieux sont aussi des services rendus avec lesquels il y a une connexion directe.

Nous sommes un peu plus critiques quant au principe d'un prélèvement exceptionnel sur les trésoreries, qui représente l'équivalent d'une TVA complémentaire ne disant pas son nom.

Un autre point significatif réside dans une assez forte incertitude qui prévaut aujourd'hui quant au montant des aides apportées par les départements. Nous l'avons chiffré, à la faveur d'extrapolations, à près de 500 millions d'euros, ce qui signifierait que ce montant équilibre à peu près les taxes VNF et la partie des redevances qui ne revient pas dans le système. Celui-ci se trouve ainsi réalimenté, en subventions extérieures à son mécanisme, d'un montant à peu près équivalent aux contributions qu'il apporte à d'autres politiques dont il bénéficie. Ce chiffre est néanmoins incertain. Les statistiques sont très insuffisantes dans ce domaine. Il a probablement plus diminué que ce que nous avons estimé et il y a là une difficulté. Il existe de l'argent pour investir : comparés à de nombreux autres services d'activité, les services publics d'eau potable et d'assainissement ne sont pas dénués de marges de manœuvre et de capacités d'investissement.

La question qui nous est posée est prospective. Nous avons étudié ce qui pouvait se passer. Une équation assez complexe se fait jour mais elle est soluble, visant à concilier des efforts de productivité (pour lesquels il reste des marges de manœuvre significatives même si beaucoup a déjà été fait), des efforts à consentir sur le plan patrimonial et des efforts de maîtrise des coûts. Nous avons établi des scénarios montrant que si l'on tarde trop pour le renouvellement des réseaux, le réveil sera douloureux. Nous sommes au moment opportun pour décider de ce renouvellement.

Une situation assez originale se dessine ainsi puisque ce service public n'est pas subventionné par des budgets généraux, à la différence par exemple de ce qui existe dans le secteur des transports, où l'utilisateur paie le tiers du prix réel : ce sont des contributions sur d'autres prélèvements qui permettent à l'usager de payer un prix raisonnable. Nous avons rencontré de nombreux acteurs qui nous disent que le système est en crise et qu'il faut changer le modèle dans lequel l'utilisateur paie tout. Nous avons étudié les choses de manière assez détaillée. Dans des pays tels que les Pays-Bas, des charges d'assainissement sont prises sur les taxes foncières. Cela ne change pas grand-chose du point de vue macroéconomique puisque les contributeurs sont les mêmes (les ménages). Il nous a semblé, pour des raisons que je ne développerai pas ici, que le système avait la capacité de faire face à ces nouveaux défis et qu'il n'y avait pas lieu de bouleverser cette logique qui présente par ailleurs de nombreuses qualités.

Nous avons introduit un codicille sur la question des eaux pluviales, pour lesquelles une mission est en cours.

Un autre point très important, que j'avais déjà souligné dans le rapport sur les DOM, rappelle qu'une politique patrimoniale ne signifie pas faire du renouvellement à tout crin. Il s'agit plutôt d'adopter une gestion de « bon père de famille » et de faire durer les infrastructures tant que l'on peut tout en les renouvelant autant qu'il est nécessaire. Lorsqu'on annonce des besoins représentant des centaines de millions d'euros voire des milliards d'euros, les acteurs que vous êtes ont la responsabilité de faire diminuer la facture afin que nous ayons un patrimoine en bon état au coût le plus faible possible. Il y a beaucoup de travail à faire de ce point de vue. De façon générale, les français sont peu attentifs, par rapport à certains anglo-saxons, à la qualité de leur patrimoine et gèrent leurs réseaux de façon peu précautionneuse.

Nous avons proposé un certain nombre de mesures d'accompagnement sur lesquelles je ne reviens pas. Un point nous a semblé mériter débat : la TVA sur l'assainissement a été remontée à 10 %. Il s'agit d'une décision assez récente et nous n'avons pas trouvé d'exemple similaire dans les autres pays européens.

S'agissant de la formation des charges, de la gestion de patrimoine et des performances d'exploitation, il faut rappeler que de la charge au prix, il y a un chemin lié à la tarification. Nous disposons de statistiques sur une centaine de services, tirés de SISPEA (système d'information des services publics d'eau et d'assainissement), montrant que les consommateurs utilisant moins de 120 mètres cubes (consommation de référence) ont un prix au mètre cube plus élevé. Ces 120 mètres cubes sont tout à fait théoriques. De très nombreux ménages se situent à des niveaux beaucoup plus bas. La définition des barèmes figurant dans SISPEA n'est pas mise en relation avec la constitution de ces prix.

Lorsqu'on diminue sa consommation, on ne récupère qu'une partie du bénéfice en termes financiers, ce qui est souvent incompris. En premier lieu, des coûts fixes significatifs expliquent que le barème ne représente pas la réalité économique du système. Surtout, celui-ci se réajuste puisqu'il n'y a pas d'autre entrée financière que le paiement par l'usager. Dès qu'un ensemble d'usagers diminue leur consommation, le service est obligé de remonter ses tarifs pour équilibrer ses coûts. Cela crée une forme d'incompréhension collective autour du mécanisme selon lequel des acteurs consentent des efforts sans en tirer les bénéfices. Cette question est difficile. Nous

préconisons d'enrichir les informations sur la nature des volumes effectifs. On observe de façon très précise quelque chose qui ne représente pas la réalité perçue par les usagers. Nous préférierions peut-être des mesures moins précises mais qui soient plus juste au regard de la réalité des consommations. Nous n'avons pas de statistique nationale crédible sur les taux d'effort des ménages, faute de pouvoir mettre en relation les revenus des ménages avec le poids de leur consommation.

Les expérimentations tirées de la loi Brottes comportent de nombreux éléments très intéressants. Il nous semble qu'il ne faut pas qualifier de tarification sociale des tarifications progressives simples (sans condition de ressources). L'autre aspect qui nous semble intéressant réside dans les décisions prévues par la loi de transition énergétique, notamment le chèque énergie, à travers un dispositif devant donner lieu à des expérimentations jusqu'en 2018. Il serait très intéressant d'explorer, dans le même temps que la loi Brottes, la capacité d'adosser un chèque « eau » au chèque énergie car le mécanisme correspondant existe. Nous avons réalisé l'analyse assez fine des flux d'information et financiers correspondant à ces différents dispositifs, avec leurs avantages et leurs inconvénients.

Enfin, en matière de régulation, nous proposons de passer « du clair de lune au rayon de soleil » en référence à l'expression anglophone de *sunshine regulation*, car notre système est aujourd'hui régulé par une très grande multiplicité d'acteurs nationaux, dont nous recensons les attributions. Le ministère a une compétence de coordination générale, mais il n'existe pas d'expression collective de la façon dont est exercée la régulation (contrôles exercés sur les collectivités, contrôle des contrôles, contrôles environnementaux, etc.). Il existe seulement une coordination à travers la mission interministérielle de l'eau sur la préparation des textes par exemple. Le régulateur ne s'exprime pas suffisamment à nos yeux.

De plus, le système d'information SISPEA présente aujourd'hui des vertus qui ont conduit nombre d'entre nous à plaider pour sa consolidation. Il reste cependant insuffisant pour l'information des usagers sur la réalité des consommations. Il s'avère également trop prudent dans son rôle d'éclairage de la situation, de benchmark, par grande strate de population. Nous proposons d'entrer dans des logiques de benchmark, ce qui ne plaît évidemment pas à tous. Sous réserve que l'information soit complétée, il nous semble nécessaire de mettre sur la table la question de la différence des prix (à laquelle l'utilisateur attend une réponse), en faisant la part des raisons physiques et structurelles qui expliquent ces différences, et celle liée à la nécessité de se doter d'une stratégie patrimoniale plus performante. Afficher des prix bas sans réinvestir est quelque chose de dangereux car cela se fait au détriment du patrimoine. Pour que ceci puisse être mieux partagé, il faut compléter et restructurer le système d'information tout en continuant à le faire travailler.

Tout ceci n'est pas représentatif des factures effectivement payées par les utilisateurs. A titre d'illustration, on affecte aujourd'hui au prix de l'eau potable l'ensemble des redevances des agences de l'eau. Celles-ci sont perçues sur la facture pour compte de tiers. Le poids financier n'a pas plus de raison (notamment pour les redevances d'assainissement) d'être affecté au prix de l'eau potable ou de l'assainissement. On pourrait même défendre le principe selon lequel il serait pertinent d'affecter la redevance d'assainissement au prix de l'assainissement. Des prix vont vous être présentés, pour l'eau potable ou l'assainissement, intégrant des perceptions pour compte de tiers qui sont ensuite compensées par les flux financiers que j'ai décrits, mais qui ne décrivent pas la réalité de chacune de ces composantes.

Le système des services publics locaux, au-delà de l'eau potable et de l'assainissement, nous semble mériter de faire l'objet d'un travail récurrent. Nous ne nous permettons pas de donner des conseils à la Cour des Comptes. Nous utilisons cependant le terme de « phare », pour décrire l'éclairage intermittent que porte cette institution sur la régulation des services. Cette question mériterait un éclairage permanent par des acteurs ayant des capacités d'investigation, ce que ne

peuvent faire le benchmark ou des observatoires. Il y aurait là une alternative intéressante à une éventuelle Haute autorité, alors que des instances existent déjà.

Débat

Jean LAUNAY

Je rappelle que nous recevons cette communication en primeur puisque le rapport n'a pas encore été rendu à la ministre, avec les préconisations qu'il contient. J'ouvre le débat.

Célia BLAUEL, présidente d'Eau de Paris, représentante de la ville de Paris

Merci de nous avoir présenté en primeur ce rapport qui appelle plusieurs questions ou observations de ma part.

Je crois comme vous qu'il ne faut pas qualifier de tarification sociale des modalités de tarification qui n'auraient pas trait à des conditions de ressources. Nous avons eu ce débat au sein de la municipalité parisienne il y a moins de deux mois. Je vous rejoins également quant au lien à établir avec tous les dispositifs existants en matière d'énergie. La précarité énergétique et la précarité hydrique constituent deux volets importants des politiques sociales de nos collectivités. C'est en ce sens que nous conduisons nos réflexions à Paris. Nous aurons des éléments à apporter lorsque nous tirerons le bilan des premières vagues de « tarification Brottes » et des dispositifs mis en œuvre en cette année 2016 dans différentes collectivités. Je serai ravie de pouvoir les partager avec vous.

Je voudrais également revenir sur la question de l'équilibre financier. Il existe une grande légitimité et une grande pertinence à ouvrir le débat sur le principe selon lequel l'eau paie l'eau. Je ne dirais pas que nous nous trouvons à un moment alarmant. Ce n'est pas ce que je ressens. Nous sommes deux membres de la fédération des eaux publiques à considérer que l'équilibre financier est toujours tenu, même si des questions surgissent. J'ai peu d'accointance avec la question de la gestion en « bon père de famille » – qui est d'ailleurs sortie de la loi il y a deux ou trois ans, même si les femmes sont minoritaires dans cette salle. Dans le cas des entreprises publiques de l'eau, en l'absence de notion de contrat de moyen terme, nous devons poser ces questions et investir fortement dans la gestion patrimoniale, sans que ceci n'obère des possibilités d'investissement qui demeurent fortes, tant en matière d'infrastructure que d'innovation.

J'ai une réserve concernant l'un de vos premiers transparents, qui indiquait que le caractère public ou privé n'induisait pas de différence particulière dans l'analyse du prix. En tant que dirigeante d'une entreprise publique, j'ai une réserve à ce sujet. Vous soulignez un problème d'accès à l'information et de transparence. La création des entreprises publiques procédait justement de la volonté d'introduire davantage de transparence. Force est de constater qu'avec les contrats d'objectifs et de performances mis en place (notamment au sein d'Eau de Paris) et le fait de travailler auprès d'interlocuteurs proches de nous favorise une plus grande transparence dans le système public. Dans la formation du prix de l'eau, prenez-vous en compte la rémunération d'une délégation de service public (DSP - qui a un impact non négligeable sur le prix de l'eau et constitue la différence majeure entre le privé et le public) ?

Enfin, avez-vous pu chiffrer ce qui pèse aujourd'hui sur le buveur d'eau alors que cela ne devrait pas être à sa charge ? Je pense notamment au traitement des pollutions, qu'il s'agisse de pollutions diffuses ou de pollutions agricoles. Cela pourrait relancer le débat relatif à la gouvernance et à la place des usagers au sein des agences de l'eau.

Enfin, je voudrais émettre une forte réserve quant au principe d'un cadre de régulation national pour le prix de l'eau. L'idée me paraît intéressante. Néanmoins nous nous rapprocherions très fortement de ce qui existe au sein des collectivités concernant la gestion des concessions. Je pense aux grandes concessions historiques d'électricité et du gaz. Je préside la commission supérieure de contrôle de la concession de gaz et d'électricité de la ville de Paris. Ce système ne convient plus. De nombreux élus, quelle que soit leur couleur politique, se posent des questions au regard de cette gestion qui sera mise en débat au cours des années qui viennent. Je ne vois pas comment il pourrait en être autrement. Ne faisons pas les mêmes erreurs sur l'eau.

Daniel MARCOVITCH, personnalité qualifiée

Je reviens sur la proposition d'un benchmark par tranche de population. On ne peut considérer uniquement la tranche de population. Les modalités du territoire doivent impérativement être prises en compte. Il faut donc être plus précis sur ce point.

S'agissant de la constitution du prix de l'eau, il existe par exemple dans la périphérie parisienne la zone du Syndicat des eaux d'Ile de France qui est en même temps une zone du SIAAP (syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne). Les prix de l'eau, de l'assainissement et les taxes d'agence sont les mêmes. Il existe cependant des variations allant du simple au double dans la même zone en raison de nombreux frais annexes, communaux ou intercommunaux, ajoutés au prix de l'eau. L'observatoire des usagers de l'assainissement a réalisé un travail sur la constitution du prix de l'eau dans cette zone. On se rend compte que l'on sort largement de l'eau elle-même pour la constitution du prix. C'est aussi un éclairage à apporter à la population pour le justifier.

Bernard MICHEL, CLCV

Nous représentons ici les usagers et les consommateurs. En ce qui concerne la TVA, il est incompréhensible pour nous qu'il existe des taux de TVA de 10 %, de 5,5 %, etc., car les factures sont quasiment illisibles pour le commun des mortels.

On constate actuellement un renchérissement du prix de l'eau et il faut agir sur les causes. Appliquer de façon équitable le principe pollueur-payeur permettrait déjà de rééquilibrer les choses. Nous avons constaté au sein de l'agence de l'eau Rhin-Meuse une légère diminution des taxes au titre de la pollution pour les usagers et une légère augmentation de ces taxes pour l'agriculture et les industriels. C'est de l'ordre de 6 centimes sauf erreur de ma part. Les montants en jeu sont donc minimes. Le mouvement paraît néanmoins engagé, ce qui est intéressant.

Je voudrais également soulever le problème de diminution des polluants d'une façon générale, car plus l'eau est polluée, plus le traitement des eaux dans les usines de potabilisation coûte cher (par exemple les traitements par charbon actif). En outre, dans le cas de fuites dans le réseau, on traite une eau qui n'est pas utilisée et part dans la nature. Le problème des investissements est très important. Des investissements n'ont pas été faits parce que des communes et des petits syndicats n'en avaient pas les moyens. Aujourd'hui, on ne peut pas agir car il y a plus d'investissements à réaliser et moins de moyens.

Je remercie Pierre-Alain Roche d'avoir souligné que moins on consomme, plus le prix de l'eau, au mètre cube, est élevé, en raison de parts fixes liées à l'ouverture et à la fermeture de compteurs ainsi qu'à la facture d'eau d'une manière générale. Il est vrai que le montant des parts fixes varie fortement d'un lieu à un autre puisque, selon nos relevés, leur montant peut aller de 10 euros à plus de 200 euros. Nous demandons que cette tarification soit revue et que ces parts fixes soient

diminuées le plus possible. Il faut aussi qu'elles soient prises en compte dans le calcul du prix du mètre cube par ménage.

Jean LAUNAY

Je ferai, pour ma part, trois commentaires rapides. J'ai apprécié la façon de ramener les prélèvements de l'Etat à une forme de TVA supplémentaire. Pierre-Alain Roche a utilisé un doux euphémisme en indiquant que cela lui plaisait modérément. J'affirmerai de façon encore plus nette que cela ne me plaît pas du tout. Je tiendrai toujours ce langage, quelles que soient les majorités en place.

Dans le grand émiettement des services et des syndicats qui prévaut actuellement, les missionnaires ont le grand mérite d'avoir tenté ce travail d'analyse des charges. Nous avons là une des raisons de ces disparités de prix. La réorganisation suggérée suite à la table ronde sur l'eau, dans le cadre de la conférence environnementale de 2013, avait tenté de trouver un autre mode de regroupement de ces services. Je pense que cette question sera de nature à trouver le bon niveau de maîtrise d'ouvrage afin d'engager les travaux nécessaires sur la question du patrimoine.

Je retiens cependant les propos de Paul Raoult, qui soulignait l'atteinte du seuil du supportable dans certaines structures en termes de prix. Seule la réorganisation de notre façon de concevoir les réseaux et de leur gestion patrimoniale permettra d'aller progressivement vers une harmonisation des prix. Il ne s'agira pas nécessairement d'une harmonisation par le haut. Pour ceux qui se trouvent déjà dans le haut de la fourchette, le prix ne pourra être augmenté. On voit bien cependant qu'il existe des trésoreries « dormantes ». Les Assises de l'eau se tenaient dans le département du Lot il y a quinze jours. J'ai fait l'effort de faire un point sur la situation avec la direction générale des finances publiques (DGFIP). Il y existe plus d'une centaine de structures d'eau et d'assainissement. Ce sont autant de fonds de roulement, dans les caisses des syndicats et des services, qu'il serait nécessaire d'investir pour tout interconnecter et élever le niveau en fonction du schéma départemental qui a été bâti. Nous n'avons pas le bon niveau de maîtrise d'ouvrage pour déclencher les travaux. Dans un moment où les entreprises ont besoin de travail et d'emploi, il y a là un effet de levier que nous n'utilisons pas, faute du niveau d'organisation adéquat.

Pierre-Alain ROCHE

Je me suis sans doute mal exprimé car je n'ai pas proposé une comparaison par tranche de population. Pour être capable d'organiser un dispositif de benchmark, il ne faut pas vouloir tout traiter ensemble. Il y a plus d'informations disponibles sur les grandes collectivités (plus de 100 000 habitants). Nous proposons qu'une première étape consiste à traiter progressivement les choses en évoluant étape par étape. Ce benchmark et l'analyse par composante que nous avons pratiquée permettent de répondre à ce que disait Monsieur Raoult lors des échanges que nous avons eus. L'eau est plus chère en raison de la production et du transport. Cela se constate sur les graphiques. C'est un fait physique qui n'a rien à voir avec la productivité du service ou avec sa performance. Encore faut-il expliciter cela collectivement, au-delà du dialogue particulier avec les uns et les autres.

Le débat relatif aux régies et aux délégations reste très présent. Nous nous sommes efforcés de le traiter en formulant des préconisations qui s'adressent au secteur des régies, à celui de l'économie mixte et à celui de la délégation de service public à des entreprises privées. Pour chacun, il existe des marges de progrès en matière d'organisation et de gouvernance. La transposition de la directive permet notamment de revoir la logique des contrats de concession sur la question des clauses de revoyure. Des progrès doivent être faits dans les DSP (qui s'appellent désormais des concessions consistant à déléguer un service public) pour le partage des bénéfices tirés en cours

de route de l'amélioration de la productivité. Les consommateurs devraient pouvoir récupérer une partie des effets des gains de productivité puisqu'ils ont contribué aux investissements correspondants. Nous avons montré dans une de nos annexes que nous avons aujourd'hui des systèmes à cliquet dans lesquels la rentabilité financière, en fin de délégation, était plus élevée qu'en début de délégation, sans mécanisme de redistribution intermédiaire ni clause de revoyure. Nous proposons d'entrer dans un dispositif plus dynamique. Il existe déjà des exemples de cette nature. De la même façon, la régie, qui jouit d'une autonomie juridique du fait de sa personnalité morale, est en situation d'avoir un dialogue de gestion avec une autorité organisatrice qui assume ses responsabilités d'autorité organisatrice. Il s'agit là d'une voie d'avenir pour le dispositif des systèmes en régie, nous semble-t-il.

Cela dit, il existe encore aujourd'hui des régies directes alors qu'il n'est plus autorisé d'en créer depuis 1926. La plupart vont disparaître avec la loi NOTRe puisque ce sont de toutes petites régies communales. Il faut reconnaître que ces systèmes ne favorisent pas la clarté des comptes. Je travaille actuellement sur la gestion des eaux pluviales. J'ai pu établir le schéma compliqué qui a été projeté, sur les bilans économiques, car, pour l'eau potable et l'assainissement, il existait des budgets annexes, des flux et des contrats permettant de documenter les choses. En matière de gestion des eaux pluviales, tout est mélangé dans la comptabilité des collectivités. Je suis incapable de dire aujourd'hui quel est le coût de gestion de ces eaux au sein des collectivités. Dans les systèmes de gestion publique, les clarifications et contractualisations constituent des voies de progrès. Dans les systèmes de délégation, les clauses de revoyure et le réajustement au fur et à mesure du partage des responsabilités constituent aussi des voies de progrès pertinentes.

Le rapport compte 450 pages d'annexes assez détaillées qui ont l'ambition de répondre à certains des points qui ont été soulevés. La question des charges indues, sur l'eau potable, a été soulevée. Nous avons repris les chiffrages existants quant aux coûts de traitement et aux coûts supplémentaires liés aux pollutions. L'étude de la dispersion des coûts de la fonction de production d'eau potable, fait apparaître des écarts qui sont directement liés à l'état du milieu et de la ressource. Ceci nous renvoie à la question de l'organisation du mécanisme des agences de l'eau, du financement et de la prévention. Une cinquantaine de recommandations, dans le rapport, portent sur ce chapitre.

Quant à la part entre eau potable et assainissement, j'ai indiqué ce qu'il en était pour les redevances. La situation est assez caricaturale : dans les chiffres annoncés, on impute à l'eau potable des charges qui sont en réalité des dépenses qui se recyclent dans l'assainissement, ce qui revient à organiser le transfert d'une partie du prix de l'assainissement (lequel se trouve ainsi sous-estimé) sur le prix de l'eau potable (qui se trouve, pour cette raison, surestimé). Cela fait partie des choses qui ne sont pas claires. Je n'ai pas abordé la question de l'assainissement non-collectif dans la mesure où celui-ci fait l'objet d'un groupe de travail.

François MITTEAULT

Je voudrais remercier Pierre-Alain Roche pour ce travail important qu'il nous a restitué. Nous aurons sans doute l'occasion d'évoquer de nouveau le sujet lorsque les préconisations retenues par le ministère seront connues. Un point particulièrement important est celui du renouvellement du patrimoine des réseaux. Il existe une opportunité avec les agences de l'eau et avec la Caisse des Dépôts et Consignations. Cela fait partie des grands travaux identifiés au niveau départemental.

2° Présentation des premiers résultats du rapport de l'observatoire national des services d'eau et d'assainissement (exercice 2013)

Catherine GIBAUD, direction de l'eau et de la biodiversité

Mon intervention aura surtout pour objet de vous inciter à lire la note fournie dans le dossier et à visiter le nouveau site de l'observatoire national des services d'eau et l'assainissement. C'est un avant-goût du rapport qui sera publié en juillet 2016. Il s'agira d'un rapport complet, à l'image de ce qui a été fait en 2010. Les données disponibles pour ce rapport sont très supérieures à celles dont nous disposions à l'époque, pour un délai de parution plus court, puisque le rapport sera disponible deux ans et demi après la période de référence, au lieu de trois ans et demi pour celui de 2010. Dans le cas de l'eau potable, plus de 50 % de la population sont couverts dans 81 départements. Les avancées sont donc très significatives. Les avancées sont respectées et les objectifs de la conférence environnementale de septembre 2013 sont atteints en ceci que les données seront plus disponibles pour les citoyens.

Ce rapport mesurera l'évolution de l'intercommunalité et de la rationalisation des services puisque la situation initiale était assez figée. Avec l'impulsion donnée par la loi de nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), on imagine que ces intercommunalités et cette rationalisation pourront se mesurer.

Le nouveau site de diffusion a une adresse inchangée. Il a été sensiblement amélioré en termes de visibilité et de pédagogie. Vous y trouverez notamment des éléments de cartographie à l'échelle d'une collectivité ou à l'échelle communale afin d'offrir des données toujours plus proches de chez vous.

Jean LAUNAY

Merci pour cette présentation synthétique. Le site est alimenté par les différents services. Souhaitons que ce soit de plus en plus le cas. Au-delà de ceux qui doivent obligatoirement fournir leurs données, il serait bien que des services qui n'y sont pas obligés le fassent aussi. Cela permettra d'affiner la vision de chacun et d'obtenir une vision complète dans ce domaine.

Cet après-midi est prévue une réunion du comité consultatif sur le prix et la qualité des services publics d'eau et d'assainissement (CCPQSPEA). Sa présidente, Sophie Auconie, a dû nous quitter pour des raisons personnelles. Je crois qu'il faut maintenir la réunion telle qu'elle était prévue. La vice-présidente assurera la présidence.

3° Point d'étape sur l'expérimentation en faveur de l'accès à l'eau et à l'assainissement en application de la loi Brottes

Camille MEUNIER, direction de l'eau et de la biodiversité

Vous avez tous reçu le rapport relatif à l'expérimentation pour une tarification sociale de l'eau. Cette expérimentation découle de l'article 28 de la loi Brottes, qui prévoyait la possibilité, pour les collectivités, d'expérimenter en vue de mettre en œuvre une tarification sociale de l'eau. Il prévoyait aussi que le Comité national de l'eau soit chargé du suivi et de l'évaluation de cette expérimentation. C'est dans ce cadre que ce rapport vous a été envoyé et que s'inscrit cette présentation.

Les collectivités expérimentatrices sont au nombre de cinquante. Leur carte vous a déjà été présentée. Seules deux régions ne sont pas représentées en France métropolitaine, ainsi que deux départements d'outre-mer. Pour le reste, les collectivités s'avèrent assez représentatives en termes de population et de types de collectivités, qu'il s'agisse de communes ou de grands syndicats.

Les expérimentations possibles permettaient la mise en place de tarifs en fonction de la composition ou des revenus des foyers, avec la possibilité d'inclure une première tranche de consommation gratuite. Une autre possibilité résidait dans l'attribution d'une aide au paiement des factures d'eau ou pour l'accès à l'eau. Des dérogations étaient possibles pour le financement des dispositifs. A partir des projets initiaux des collectivités (délibérations transmises au moment de l'acte de candidature, c'est-à-dire avant le 31 décembre 2014), nous avons pu tirer un histogramme représentant les projets initiaux. On y voit le nombre de collectivités prévoyant d'instaurer une tarification sociale de l'eau : 13 collectivités avaient par exemple prévu la mise en place d'une première tranche de consommation gratuite alors que 34 prévoyaient d'agir sur la modulation de la part variable.

Il s'agissait des projets initiaux, qui ont pu évoluer dans le temps. C'est la raison pour laquelle nous nous sommes concentrés sur un panel plus restreint de collectivités, lesquelles nous ont communiqué davantage de détails sur leurs dispositifs : 25 collectivités représentant 4,9 millions d'utilisateurs nous ont fait part de ces données plus précises, 13 d'entre elles vont agir sur les compétences eau et assainissement, 11 uniquement sur l'eau et une uniquement sur l'assainissement.

L'instauration d'un tarif social progressif passera en priorité, pour six de ces collectivités, par une modulation de la part variable ou une modulation de la part fixe et de façon secondaire par une différenciation des tranches ou la gratuité d'une première tranche de consommation. Nous avons demandé à ces collectivités de nous préciser les critères qu'elles utiliseraient pour mettre en œuvre la tarification sociale et définir la population cible. Ces critères sont multiples. La composition du ménage et le revenu de celui-ci sont les plus utilisés. Des combinaisons de critères seront également utilisées.

Comme le prévoit la loi, un rapport intermédiaire devra être établi avant la fin de l'année 2016, suivi par un rapport d'évaluation et de propositions avant la fin de l'année 2017. Ces rapports seront moins descriptifs que le rapport annuel. Ils se concentreront sur l'évaluation et le suivi des dispositifs. Nous poursuivrons notre travail en collaboration avec les collectivités, au travers de diverses réunions, afin de comprendre notamment les indicateurs utilisés pour cette évaluation.

Débat

Bernard MICHEL, CLCV

Comment les usagers sont-ils consultés par les organismes qui conduisent ces expérimentations ? Comment sont-ils informés de ces expérimentations et quelles sont leurs possibilités d'expression à ce sujet ? Il serait intéressant de connaître, pour chaque collectivité, les associations qui ont été consultées et de faire le point sur leurs réactions.

Par ailleurs, il me paraît très difficile aujourd'hui de connaître le coût réel de l'eau. Dans le cas d'une structure ayant un budget propre, si on ne boucle pas le budget, une augmentation est prévue pour l'eau mais on n'obtient pas la réalité du coût économique du traitement de l'eau et de son assainissement. Il serait intéressant d'obtenir des éléments sur ce plan également.

Christian LECUSSAN, FENARIVE

J'ai été surpris et un peu gêné de lire dans le rapport qui nous a été remis que 25 collectivités sur 48 avaient indiqué précisément le dispositif qu'elles envisageaient de mettre en place, alors qu'il s'agissait de collectivités volontaires.

J'aimerais également savoir la façon dont le prix de l'eau va évoluer dans ces collectivités. Monsieur Roche soulignait que moins la consommation était élevée, plus le prix de l'eau augmentait. On peut donc supposer que moins le nombre de contributeurs sera élevé, plus le prix sera élevé aussi. Il serait donc utile de préciser l'impact de cette mesure et de cet « effet domino ».

Ibrahim BOINAHERY, Président du Comité de Bassin de Mayotte

Dans ce rapport n'apparaissent pas les collectivités mahoraises, parmi lesquelles aucune collectivité ne s'est portée candidate, dans la mesure où la gestion de l'eau est assurée à Mayotte par un seul syndicat. La tarification sociale a toujours été mise en place dans ce territoire. La collectivité de Mayotte pourrait-elle néanmoins être incluse dans le périmètre du rapport afin qu'elle fasse partie du périmètre de l'évaluation ?

Jean Baptiste BUTLEN, direction de l'eau et de la biodiversité

Les usagers et associations de consommateurs ont été associés à la démarche par les collectivités expérimentatrices. Des exemples de communication ou de bonne association des usagers ou des associations de consommateurs figurent dans le petit rapport qui a été communiqué en même temps que l'ordre du jour. C'est essentiel pour faire connaître le dispositif expérimental et percevoir la mesure dans laquelle celui-ci répond aux attentes. Nous serons attentifs aux retours qui se dessineront sur ce sujet. Le rapport présenté ce jour se veut d'abord descriptif des intentions des collectivités. Le second rapport, qui sera présenté en fin d'année, comportera une évaluation de l'apport de l'expérimentation sur le prix de l'eau en tant que tel, et sur les frais de gestion du dispositif expérimental. Nous serons alors en mesure de répondre aux questions soulevées par Christian Lécussan et par la CLCV.

Monsieur Lécussan s'étonnait aussi que le rapport ne s'intéresse qu'à 25 des collectivités candidates et non aux 48 collectivités. Ceci ne signifie pas que les 25 autres n'ont pas répondu. La délibération précisant la délibération primitive de candidature pour l'expérimentation n'était pas encore votée par leurs organes délibérants (qui ont fait l'objet de renouvellements). Il était parfois nécessaire d'attendre la stabilisation de l'organe délibérant afin de s'assurer de ce en quoi elles s'engageaient. Nous avons cependant des contacts avec les 48 collectivités candidates qui participent aux travaux sous l'égide de la direction de l'eau et de la biodiversité, de l'ONEMA et de la FNCCR.

Enfin, des questions sont apparues quant à la possibilité de suivre les implications de la tarification sociale ou de l'aide sociale pour l'accès à l'eau potable et l'assainissement en dehors du dispositif Brottes. C'est toujours un aspect intéressant pour nous. Nous évaluons dans le rapport des dispositifs d'accès à l'eau et à l'assainissement qui ne sont pas dérogoires au regard du droit commun. Si vous avez des éléments à nous communiquer, nous sommes intéressés. Nous ne pourrions vous mentionner dans le panel des collectivités candidates puisque celles-ci sont listées dans un décret du gouvernement.

III. Examen de projets de textes pour avis du CNE

1° Arrêté modifiant l'arrêté du 19 décembre 2011 relatif au programme d'actions national à mettre en œuvre dans les zones vulnérables afin de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole (avis du CNE requis au titre de l'article R. 211-81-3 du code de l'environnement)

Jean LAUNAY

Ce projet d'arrêté a été examiné par la commission « réglementation » qui s'est réunie début février. Je laisse la parole à Monsieur Jannot afin qu'il nous le présente.

Philippe JANNOT, direction de l'eau et de la biodiversité

Le programme d'actions national est un texte qui s'applique aux zones vulnérables, dont la carte est projetée, avec en zone orangée les zones vulnérables qui avaient été désignées en 2012, où s'applique actuellement l'arrêté « programme d'actions national » du 19 décembre 2011 et en rouge les extensions de zones vulnérables décidées en 2015, sur lesquelles s'appliquera prochainement le texte que je présenterai ci-après.

Le programme d'actions national comporte huit mesures dont six sont obligatoires au titre de l'annexe 3 de la directive « nitrates ». C'est au contenu de ces six mesures que des modifications vont être apportées :

- les périodes minimales d'interdiction d'épandage des fertilisants azotés ;
- le stockage des effluents d'élevage ;
- la limitation de l'épandage des fertilisants azotés (équilibre par parcelle) ;
- les plans prévisionnels de fumure et cahier d'enregistrement des pratiques ;
- la limitation de la quantité maximale d'azote issu des effluents d'élevage épandue annuellement sur chaque exploitation (170 kg/ha) ;
- les conditions d'épandage par rapport au cours d'eau, sur les sols en forte pente, détrempés, inondés, gelés ou enneigés.

Le projet de texte dont il est ici question a été élaboré dans un contexte très particulier de contentieux européen qui a débuté en 2010 et qui s'est soldé par un arrêt en manquement de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) le 4 septembre 2014. Compte tenu de la période du contentieux, une réforme en plusieurs étapes a été engagée par les pouvoirs publics dès 2010, conduisant d'abord à adopter le 19 décembre 2011 un premier arrêté relatif au programme d'actions national, modifié le 23 octobre 2013. Puis est intervenu l'arrêt de justice de la Cour de Justice de l'Union européenne, qui a montré qu'un certain nombre de modifications introduites dans le programme d'actions national modifié en 2013 répondait pleinement aux conclusions de la Cour de Justice. Toutefois, un certain nombre de conclusions de l'arrêt de la Cour de Justice n'étaient pas correctement prises en compte dans le programme d'actions national en vigueur en France. Afin d'exécuter l'arrêt de la CJUE, il a été décidé de modifier le programme d'actions national sur quelques mesures, tant en termes de contenu qu'en termes de calendrier.

Une première série de modifications a trait à l'exécution de l'arrêt en manquement relatif au programme d'actions. Quatre mesures doivent être modifiées pour exécuter l'arrêt en manquement. La première a trait à la période d'interdiction d'épandage des fertilisants azotés de type III (azote minéral) sur prairies et en zone de montagne. Nous avons proposé dans l'arrêté d'allonger cette période d'un mois, au mois de février, sauf dans le sud de la France où l'allongement n'est que de quinze jours.

Une deuxième mesure faisant l'objet de modifications a trait au stockage de certains effluents d'élevage au champ, en particulier le stockage des fumiers de bovins et des fumiers de volailles. Nous avons été contraints de proposer un certain nombre de modifications, notamment pour la durée du stockage (actuellement de dix mois maximum), que nous avons ramenée à neuf mois. Des modifications portent également sur les modalités relatives à la forme des tas de fumier et à la couverture des tas, par le dessus ou par en-dessous. Je ne détaillerai pas ici ces mesures extrêmement techniques.

Une troisième mesure modifiée porte sur les normes relatives aux productions d'azote épandable par les ovins, les caprins, les équins, les volailles et les lapins. Il y avait à ce sujet un grief général de la Cour de Justice de l'Union européenne. Pour les autres espèces animales, en particulier les bovins laitiers, des modifications avaient déjà été introduites dans les textes antérieurs.

La dernière mesure qui fait l'objet de modifications a trait aux conditions d'épandage sur les sols gelés. La Cour de Justice considère que si un sol est gelé, même en cas de gel temporaire, l'épandage de fertilisants azotés doit être interdit.

Une deuxième série de modifications regroupe des modifications introduites à la faveur de la modification du programme d'actions national, afin d'améliorer en particulier le contenu du programme d'actions. La première modification porte sur les conditions d'épandage sur les sols en forte pente, notamment à proximité des cours d'eau. La deuxième modification porte sur les normes de production d'azote épandable pour les porcs, compte tenu de nouvelles techniques de gestion du lisier qui n'existaient pas antérieurement (par exemple le raclage en « v » des lisiers). Nous avons également introduit une mesure fortement demandée par la profession agricole, qui a le mérite d'être beaucoup plus proche de la réalité technique, consistant à utiliser la valeur réelle pour une espèce animale plutôt qu'une norme forfaitaire. C'est donc la possibilité pour les élevages porcins d'utiliser le « bilan réel simplifié » permettant de calculer une valeur, au cas par cas, de la production d'azote épandable pour les porcs.

La troisième amélioration a consisté à préciser les outils de calcul à utiliser pour déterminer les capacités de stockage des effluents d'élevage, exprimées en nombre de mois de production d'effluents, qu'il faut être capable de traduire en mètres carrés pour les effluents solides ou en mètres cubes pour les effluents liquides.

La dernière modification que nous avons été amenés à introduire porte sur l'extension des zones vulnérables décidée en 2015. Dans ces nouvelles zones vulnérables, il est nécessaire de disposer d'un délai d'application de la mesure relative aux ouvrages de stockage des effluents d'élevage. Le délai d'application de cette mesure a été fixé dans le projet d'arrêté au 1^{er} octobre 2018, voire au 1^{er} octobre 2019 dans un certain nombre de situations.

Le texte est aujourd'hui soumis à l'avis du Comité national de l'eau. Nous aurons très prochainement l'avis de l'autorité gouvernementale et celui de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, qui doit être consultée sur ce projet de texte. Au mois d'avril aura lieu la consultation du public, auquel seront soumis le projet d'arrêté que j'ai présenté, le rapport d'évaluation environnementale et l'avis de l'autorité environnementale. Nous envisageons d'analyser au mois de mai le retour des consultations et d'adopter l'arrêté, qui entrerait en application dans toutes les zones vulnérables en vigueur. Cette échéance est celle au regard de laquelle nous avons un engagement moral vis-à-vis des services de la Commission européenne pour exécuter l'arrêt de la Cour de Justice.

Ce texte a été examiné lors de la réunion de la commission « réglementation », à la suite de laquelle nous avons élaboré un projet d'avis :

« *Le Comité national de l'eau,*

Considérant les conditions particulières d'élaboration de ce projet d'arrêté avec les services de la Commission européenne afin d'exécuter l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 4 septembre 2014 ;

RAPPELLE l'importance d'exécuter l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne afin de mettre en œuvre correctement la directive "nitrates" et d'éviter ainsi le coût d'une condamnation et des contraintes plus fortes ;

SOULIGNE l'intérêt du maintien des possibilités de stockage au champ de certains effluents d'élevage qui évite des investissements coûteux en capacité de stockage ;

ALERTE sur les difficultés de l'interdiction d'épandage sur les sols gelés y compris en cas d'alternance de gel et de dégel mais admet que cette disposition traduit un grief de l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne ;

ALERTE sur la difficulté de réaliser dans les délais prévus l'accroissement des capacités de stockage des effluents d'élevage mais admet que cette disposition traduit un grief de l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne ;

S'INTERROGE sur l'articulation des règles d'épandage pour les fertilisants azotés prévus par ce projet de texte avec celles existantes dans d'autres réglementations et encourage l'administration à poursuivre pour l'avenir la modernisation des règles applicables aux différents épandages ;

RECOMMANDE une stabilité de ce programme d'actions national au cours de la prochaine période quadriennale à l'issue de laquelle il devra être révisé ».

L'arrêté a été discuté mot à mot avec les services de la Commission européenne au cours de plusieurs réunions durant l'été et l'automne derniers. Nous sommes actuellement sous le coup d'un arrêt en manquement. Si nous n'exécutons pas cet arrêt, nous risquons de passer à la deuxième phase, à savoir un arrêt en manquement sur marque, qui se traduirait par une amende financière et des astreintes financières. Les discussions que nous avons eues avec la Commission traduisaient la volonté, de part et d'autre, de trouver une solution d'entente afin de sortir de ce contentieux.

Le point relatif au maintien des possibilités de stockage au champ de certains effluents d'élevage était à nos yeux extrêmement important et nous nous sommes battus durant des années avec les services de la Commission afin d'obtenir ce maintien dans de bonnes conditions.

La directive « nitrates » impose des révisions tous les quatre ans. Depuis quatre ou cinq ans, tous les deux ans, nous changeons de programme. Il est donc important de stabiliser le dispositif. Si nous sortons du contentieux, nous pourrions le faire. Compte tenu de ces différents éléments, nous vous proposons de rendre avis favorable sur ce texte.

Débat

Didier MARTEAU, représentant des chambres d'agriculture

Merci pour cette présentation assez complète de l'ensemble du dossier. Il faut souligner le travail important d'amélioration qui a été produit. Cependant, je n'ose vous dire les failles qui demeurent. Aujourd'hui, malgré les difficultés qu'on connaît, certains éleveurs doivent encore stocker des lisiers ou des fumiers sous abri. Le délai de deux ans pour la mise aux normes (2018, peut-être 2019) est impossible à tenir. Le gel a été évoqué. C'est une des solutions les plus utilisées aujourd'hui. C'est la meilleure façon pour éviter toute volatilité, sans dégât ni boue sur les routes. Je pourrais citer de tels éléments durant une heure.

Nous avons obtenu, suite à la visite du directeur de l'environnement au niveau européen, une amélioration concernant les pentes. Nous avons aussi obtenu des durées de stockage un peu plus longues, sans qu'il soit obligatoire de tout couvrir. Des avancées ont eu lieu, mais les failles sont encore trop nombreuses et nous ne pourrions voter en faveur de ce projet. Nous rendrons un avis national puisque l'APCA est sollicitée.

J'espère que ces dispositions pourront être amendées et assouplies. Je ne peux expliquer à des éleveurs des choses qui ne sont pas explicables. De plus, nous sommes soumis à une forme de chantage, on fait peser une épée de Damoclès représentant quelques milliards d'euros de pénalités dans l'hypothèse où la profession ne se conformerait pas à la directive. La directive s'applique en retenant le dénominateur le plus bas. Si certaines régions sont plus sensibles, comme la montagne dans le cas du gel, pourquoi généraliser les dispositions à toute la France ? De même, des efforts sont indispensables en Bretagne pour l'épandage de lisiers, mais pas sur tout le territoire. Aucune analyse sectorielle n'est conduite pour territorialiser le dispositif et l'aménager en fonction des réalités. Je n'évoque même pas les problèmes relatifs aux périodes d'épandage : bientôt, des dates nous seront imposées, de façon totalement incohérente par rapport à la bonne utilisation de ces pratiques. Nous ne pourrions voter ce texte, bien que nous souhaitions une amélioration de la situation.

Bernard ROUSSEAU, France nature environnement

L'avis « souligne », « alerte », « s'interroge » et « recommande ». Au regard de l'importance du sujet, ces formulations me paraissent extrêmement douces. J'exprimerai un avis favorable. Je me demande néanmoins si cette formulation traduit la recherche d'un compromis au regard de l'opposition qu'auraient exprimée des représentants de la profession agricole par exemple.

Luc SERVANT, chambres d'agriculture

Je voudrais appuyer les propos de Didier Marteau, notamment en ce qui concerne la difficulté de mise en œuvre des nouvelles normes dans les délais prévus. Une zone ouest a été créée, pour laquelle il faut modifier les durées de stockage, ce qui est impossible à mettre en œuvre. Lorsque nous avons discuté du 5^{ème} programme, il y a deux ans, on nous avait assuré que cela n'entraînerait pas de coût supplémentaire pour les éleveurs. Pour une exploitation moyenne, en Poitou-Charentes, cela représente 50 000 euros d'investissement. Lorsque les agents des chambres d'agriculture disent aux éleveurs qu'ils doivent se mettre aux normes avant la fin de l'année, la réaction des éleveurs est violente. Ils disent : « dans la situation actuelle, on ne parvient même pas à dégager un résultat pour vivre. On ne va pas nous imposer 50 000 euros supplémentaires d'investissement ! ». Va-t-on prévoir de nouveaux délais pour ces nouvelles normes ? Dans les zones intermédiaires où de nombreux éleveurs viennent d'achever leur mise aux normes, si des investissements supplémentaires sont à faire, ils feront le choix d'arrêter l'élevage. Nous aurons donc dans quelques années encore moins d'éleveurs, moins de prairies, avec toutes les conséquences que cela peut avoir. La décision est donc cruciale. Accompagne-t-on les éleveurs dans ces évolutions (certes nécessaires) afin qu'ils n'aient pas d'investissement supplémentaire à effectuer ou accompagne-t-on la disparition de l'élevage ?

La ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, Madame Ségolène ROYAL, se joint à la réunion.

Jean LAUNAY

Je suggère que nous suspendions les remarques et interventions sur ce sujet pour accueillir Madame la ministre.

Je vous remercie Madame la ministre, d'accueillir chez vous les travaux du CNE. Nous avons eu ce matin deux débats majeurs.

Un point d'information a eu lieu sur le projet de loi relatif à la biodiversité en cours de deuxième lecture au sein de la commission du développement durable de l'Assemblée nationale. Nous avons donc évoqué la mise en place de l'Agence française pour la biodiversité, pour laquelle vous avez déjà réuni les conseils d'administration des organismes appelés à la composer demain. Ce débat a soulevé deux questions en particulier :

- celle du financement, avec pour corollaire des interrogations autour du principe selon lequel l'eau paie l'eau, auquel nombre de membres du CNE sont attachés, ce qui rend sensible le débat lié au financement de la biodiversité, qui n'est pas seulement aquatique ;
- la question de la continuité écologique, sur laquelle nous reviendrons en fin de réunion.

Le deuxième débat majeur a porté sur les services d'eau et d'assainissement, sur leur organisation et sur la question de la formation du prix de l'eau. Nous avons eu à connaître avant vous les principaux éléments du rapport qui vous sera présenté par Pierre-Alain Roche et les membres de sa mission, qui y ont travaillé tout au long de l'année 2015, ce qui nous a amenés à débattre de l'organisation institutionnelle des services d'eau et des syndicats d'eau. Nous avons ainsi évoqué la loi NOTRe et ses implications ainsi que la structuration des syndicats et la loi MAPTAM, avec la question de la GEMAPI et du financement.

Nous vous remercions de participer à la présente séance après le Conseil des ministres, comme vous l'aviez fait lors du précédent CNE.

Ségolène ROYAL

Monsieur le Président, cher Jean Launay, Monsieur le sénateur, Mesdames et Messieurs, je vous remercie de consacrer du temps aux travaux du Comité national de l'Eau, qui débat de sujets difficiles. Nous venons de l'entendre à propos de la profession agricole. Vous avez mentionné le sujet de la continuité écologique. Il y a aussi les trames verte et bleue, la biodiversité et la question de l'articulation entre les grands objectifs politiques et la mobilisation des agences de l'eau.

S'agissant de la contribution des agences de l'eau à la biodiversité, j'ai entendu tout ce qui a été dit. Il me paraît indispensable que les agences de l'eau soient au cœur du dispositif. Elles le seront pour la biodiversité liée à l'eau. Les ressources de l'eau vont à l'eau. Il appartiendra aux gestionnaires, au sein des agences, de s'en assurer et de le contrôler. Nous voyons bien que l'eau se trouve au cœur des problématiques de biodiversité, au niveau national comme au niveau international. Le Comité national de l'eau et les organismes qui le composent ont un rôle très important à jouer dans le cadre de la conférence de Paris sur le climat, dont j'ai l'honneur d'assurer la présidence. Nous avons peu de temps et devons faire nos preuves sur des sujets sur lesquels nous nous sommes fortement engagés durant la conférence de Paris. Nous nous sommes engagés grâce à nos savoir-faire, représentés dans leur diversité au sein du Comité national de l'eau, puisque nous avons été à l'origine de ce que l'on a appelé « l'appel de Paris pour l'eau ». Les attentes internationales ont été extrêmement fortes.

J'en donnerai un exemple. J'ai signé durant la COP21 un accord avec le Président représentant toutes les organisations riveraines du fleuve Sénégal. Je les ai revues il y a deux jours à Dakar. J'ai perçu une attente extrêmement forte. Ces organisations travaillent en partenariat avec l'agence de l'eau Adour-Garonne pour l'ingénierie et la partie technique. Ce partenariat nous profite également. Je n'ai jamais considéré que les coopérations décentralisées se déployaient du haut vers le bas, de la France vers les pays concernés. Nous apprenons énormément de ces actions de coopération internationale. Je compte sur les acteurs de l'eau pour m'aider à réussir cette présidence de la COP21 et pour finaliser les partenariats que nous avons noués avec ces pays. Ces partenariats sont gagnant-gagnant. Si nous parvenons à aider ces pays dans un aménagement intelligent, équilibré du fleuve Sénégal, celui-ci pourra constituer une source de production d'électricité, fournir des capacités d'irrigation pour l'agriculture et constituer un facteur de stabilité pour l'ensemble des régions côtières de ce fleuve. Une grande partie des problématiques de l'Afrique trouverait là une solution. Inversement, le savoir-faire français est très attendu, fortement valorisé et sera créateur d'activités et d'emplois sur le territoire français. Ce sont donc des partenariats bien compris sur lesquels il faut avancer.

Concernant la gestion de l'eau en France, il y a bien sûr la problématique de la gestion de l'eau dans les milieux agricoles, en lien avec les questions d'élevage. Je pense avoir assoupli autant qu'il est possible les normes. J'ai débloqué les problématiques de réserves de substitution. J'ai débloqué la question de la cartographie des cours d'eau, qui était attendue depuis des années par le monde agricole. J'ai rencontré récemment des éleveurs à Parthenay, en Poitou-Charentes. J'ai pu constater de gros problèmes liés à la bureaucratie européenne concernant la cartographie des zones non agricoles, des plantations, des haies, des espaces boisés, etc. J'ai demandé à mes services, en liaison avec le ministère de l'agriculture, de regarder de près ce qu'il se passait, car il est inadmissible que des agriculteurs et éleveurs soient obligés de refaire sur leur ordinateur des cartographies à partir de données datant de plusieurs années (2011, d'après ce qu'ils m'ont indiqué). Ils y passent des heures, sur Google de surcroît. Il n'y a aucune raison que les éleveurs soient accablés par la bureaucratie. Je déciderai de tous les allègements de contraintes que je pourrai introduire, comme je l'ai fait jusqu'à présent. J'ai commencé à le faire, par exemple pour les installations d'énergies renouvelables. J'ai simplifié les constructions de méthaniseurs et j'aurai besoin d'un retour pour savoir si cela fonctionne. J'ai augmenté les tarifs de rachat d'électricité pour les installations photovoltaïques dans les bâtiments d'élevage. Il y a là des compléments de rémunération importants pour les éleveurs. Je veux que ces installations soient réalisées rapidement. Elles deviennent très rentables grâce à l'augmentation du tarif de rachat.

Je ne veux pas non plus que l'on affirme que tous les problèmes des éleveurs sont dus aux normes. Ils sont dus au problème des prix. J'y suis là aussi extrêmement attentive. En voyant que les moutons de Nouvelle-Zélande étaient moins chers que ceux de Montmorillon, je me suis dit qu'il se posait un problème. Je vais affirmer vendredi lors du Conseil des ministres de l'environnement que si les normes sont nécessaires, il faut aussi introduire un prix du carbone. Si l'on intégrant dans le prix du mouton néozélandais le bilan carbone du transport de mouton, celui-ci serait beaucoup plus cher que le mouton français. Il faut être cohérent. Des normes peuvent exister mais il faut aller au bout de la logique. En tant que présidente de la COP21, je vais demander qu'en ce qui concerne les mouvements de marchandises (notamment dans l'agriculture), on intègre le bilan carbone dans le prix des importations. Il faut également s'occuper des marchés publics. L'école des sous-officiers de Saint-Maixent n'achète pas en circuit court sur le territoire. On me dit que c'est en raison de normes relatives aux marchés publics. Si ces normes intègrent le bilan carbone, nous pourrons faire en sorte que les achats en circuits courts soient plus performants que les importations. J'ai demandé que ces sujets soient examinés très rapidement, car il en est question depuis des années. Cela résout une grande partie des problèmes de l'élevage en proximité.

Enfin, il existe la problématique de la répartition de la valeur ajoutée le long de la chaîne de production (production, commercialisation, transport, etc.). L'intégration qui existe entre la transformation et la vente (deux très grandes enseignes de distribution française assurant aujourd'hui les abattoirs, le transport, la transformation et la vente) devrait rendre plus facile la négociation avec elles. J'ai d'ailleurs observé durant le Salon de l'agriculture que ces grandes surfaces dépensaient plus d'argent en faisant la promotion du lait et des éleveurs que pour les ristournes accordées aux éleveurs. Or ce sont bien ces ristournes qu'on leur demande, et non de la publicité pour les éleveurs. Je le leur ai dit en face-à-face. Je comprends parfaitement les difficultés des éleveurs. Sachez que je serai extrêmement vigilante afin que les obligations de mise aux normes ne viennent pas accentuer leurs difficultés. Si l'on peut améliorer les choses, je le ferai.

Je sais que vous avez débattu de l'Agence française pour la biodiversité. Il est important que vous fassiez part de vos observations, recommandations et de vos propositions afin que le projet soit finalisé de façon aussi judicieuse que possible. Le projet a été voté à l'unanimité au Sénat pour la mise en place de l'Agence et avec 90 % des voix du Sénat pour le reste du projet de loi. Celui-ci revient à l'Assemblée nationale. Barbara Pompili va piloter ce texte mais j'y serai vigilante, d'autant plus qu'un premier *bug* a eu lieu hier à propos du préjudice écologique. Aussi étrange que cela puisse paraître, je n'avais pas vu le dépôt de cet amendement. Ayant présidé durant dix ans une région qui a été frappée par l'Erika, je me suis portée partie civile dans ce contentieux avec le département de Vendée et nous avons obtenu des indemnités. L'idée était de stabiliser le contentieux de la réparation du préjudice écologique à partir de ce qui a été subi lors de la marée noire de l'Erika. Il n'était évidemment pas question d'un assouplissement. Je pense que les services juridiques ont voulu bien faire en précisant un certain nombre de choses. Cet amendement a bien sûr été retiré. Cela montre que les choses sont transparentes. Cela a donné de la visibilité à la création de ce nouveau concept de préjudice écologique. Positivons tous les incidents qui surviennent.

Merci encore pour votre engagement. Je remercie votre Président Jean Launay et tous ceux qui font vivre et travailler ce Comité national de l'eau. Vous traitez d'un sujet mondialement très important. Si les problématiques françaises constituent ma priorité, il existe aussi des problématiques internationales au regard desquelles nos savoir-faire pointus, dans chacune des organisations que vous représentez, sont extrêmement précieux en cette année de présidence de COP.

Jean LAUNAY

Merci beaucoup, Madame la ministre, de l'attention que vous portez à nos travaux.

Ségolène ROYAL quitte la séance.

Jean LAUNAY

Nous poursuivons le tour de prise de parole sur le projet d'avis que nous étions en train d'examiner.

Catherine CARRE, personnalité qualifiée

Je suis géographe à l'université Paris I et je voudrais rappeler des choses qui touchent le bassin de Seine-Normandie. Au cours des dix dernières années, la moitié des captages ont fermé pour des problèmes de pollution liés aux nitrates d'origine agricole. Les agriculteurs sont confrontés à des contraintes lourdes économiquement et techniquement. Il se pose néanmoins un vrai problème. Je suis assez étonnée des montants (170 kilos d'azote par hectare), qui me semblent énormes au

regard des résidus d'azotes déjà présents dans les sols et dans les nappes. Le SDAGE Seine-Normandie a limité la définition des quantités d'azote à la période 2015-2021. Il ne faut pas aller plus loin, car nous avons aujourd'hui des bombes à retardement dans les nappes. Les agriculteurs disent être confrontés tous les jours à de nouvelles normes, ce qu'ils jugent insupportable. Nous voyons que la loi sur la biodiversité crée des possibilités innovantes de contractualisation entre les collectivités. Dans la mesure où l'on est censé utiliser l'eau pour l'eau, qu'est-il prévu pour imaginer des processus de contractualisation pouvant aider les agriculteurs et les éleveurs à remplir les missions qui leur sont confiées, c'est-à-dire aujourd'hui la biodiversité en même temps que nourrir les hommes ?

Denis MERVILLE, comité de bassin Seine-Normandie

Je viens d'une région où les éleveurs souffrent énormément. On a retourné énormément d'herbage. J'entends dire que l'on va appliquer dans toute la France les mêmes textes. Effectivement, nous ne sommes pas une région de montagne et nos éleveurs auront certainement du mal à supporter ces textes. Un arrêt a été pris par la Cour de Justice de l'Union européenne. Les autres pays en Europe appliquent-ils effectivement les mêmes règles, tant il est vrai que nous allons souvent plus loin que les autres ? Quant à la piste que Madame la ministre vient d'évoquer, je pense qu'elle a raison. Il est anormal que de la viande et des produits importés de très loin viennent concurrencer nos éleveurs avec des prix très bas.

Bernard DROBENKO, sources et rivières du Limousin

Lorsqu'un texte à portée juridique pose un principe et continue par « toutefois », cette deuxième partie neutralise souvent le principe posé en première partie. C'est la raison pour laquelle j'avais émis quelques réserves au sein de la commission « réglementation » sur les aspects qui suivaient le « toutefois ». Ce texte constitue un élément d'une politique publique qui se poursuit depuis 1993 (date d'élaboration des premiers textes de transposition de la directive-cadre). On peut s'étonner qu'encore aujourd'hui, nous rencontrions des difficultés pour la mise en œuvre de ces règles qui sont applicables à tous les pays de l'Union européenne. Je confirme qu'en Espagne, en Autriche ou en Allemagne, ces textes sont applicables en l'état, chaque pays en définissant la transposition conformément à la directive. Ce texte ou l'application limitée qu'en fait la France coûte excessivement cher puisqu'au-delà des condamnations par l'Union européenne, qui pourraient se traduire prochainement par des pénalités financières, il faut tenir compte des coûts externalisés que subissent le tourisme et d'autres activités (notamment le retraitement de l'eau potable).

J'entends souvent évoquer par de nombreux intervenants dans cette assemblée, le coût des normes. Nous sommes dans un Etat de droit. Il y a des normes justifiées par des considérations sociales ou environnementales. Elles sont nécessaires pour préserver la santé et l'environnement. Il se pose un problème dans l'agriculture car celle-ci est devenue, comme de nombreuses activités, une activité en concurrence avec d'autres. La politique agricole commune applicable aujourd'hui résulte de négociations intervenues entre 2005 et 2011. Puis l'agriculture a été intégrée à l'OMC. Si l'accord TAFTA est mis en application ou aboutit un jour, ses effets sur l'agriculture seront beaucoup plus draconiens que les normes environnementales. Il faut donc dissocier les préoccupations de santé et environnementales d'une part et d'autre part les effets structurels d'une activité économique mise, comme d'autres, sur le marché.

Guillaume RIOU, Fédération nationale de l'agriculture biologique

La question qui nous est posée aujourd'hui concerne essentiellement l'élevage, bien que les zones d'élevage ne soient pas les seules concernées comme nous l'avons vu sur la carte. Le premier aspect porte sur la question du stockage des effluents d'élevage et de leur excédent structurel. Le second a trait aux épandages et aux stockages en bout de champ. Sur ce deuxième aspect, même pour moi, agriculteur biologique, le quotidien est d'une complexité dramatique. Je suis tout à fait sensible aux causes environnementales mais il m'arrive de passer des journées entières à calculer mes plans de fumure en fonction des plans d'actions successifs qui sont mis en œuvre.

Quant à l'augmentation des capacités de stockage, chaque fois que l'on met en œuvre du béton et des ouvrages supplémentaires, on favorise un modèle agricole qui tend à concentrer, à spécialiser les systèmes d'élevage ou de grande culture. Tant que nous serons dans ces logiques curatives d'autorisation et d'interdiction, la mutation agricole de notre pays ne pourra avoir lieu. Il faudra un jour réintroduire davantage de grandes cultures en Bretagne dans les zones spécialisées d'élevage, de même qu'il faudra ramener de l'élevage en zones de grandes cultures afin que les grands cycles de l'azote et du carbone puissent se rééquilibrer. Nous devons restaurer des systèmes de polyculture/élevage. C'est la seule voie possible pour limiter ces excédents structurels. Je souhaiterais que le CNE recommande que les logiques préventives soient préférées aux logiques curatives chaque fois que c'est possible. En ce qui concerne, je voterai ce projet d'avis.

Didier MARTEAU, chambres d'agriculture

Nous voyons que toutes les catégories socioprofessionnelles du monde agricole sont concernées. Je ne peux pas laisser dire qu'un niveau de 170 kilos d'azote par hectare est excessif. Cela ne veut rien dire. Dans de nombreux cas, ce n'est pas assez puisque les blés ne sont pas suffisamment riches en protéine pour être exportés. Or pour faire des protéines, il faut de l'azote. La situation est plus complexe que ce qu'on veut bien dire. Si votre blé produit un rendement important, il n'y aura pas de problème de fuite. Mais avec 50 kilogrammes, il peut se poser un problème de fuites parce que vous allez récolter le dixième. Ce n'est pas arithmétique. L'agriculture n'est pas une industrie. C'est quelque chose de très pointu. Nous avons aujourd'hui des outils d'aide à la décision qui permettent de répandre l'azote en quatre passages. Il est grave, à mes yeux, de tenir de tels propos dans ce type d'enceinte.

Je veux bien que nous nous mettions aux normes. Mais il faut que tous les pays d'Europe et du monde fassent le même effort. Je veux bien me soumettre à des contraintes environnementales qui vont dans le bon sens, à la condition que mes concurrents travaillent avec les mêmes contraintes. Je ne peux pas être compétitif vis-à-vis de viandes ovines de Nouvelle-Zélande qui sont quasiment en pâturage toute l'année, avec des coûts de production infimes (de l'ordre d'un euro au départ de Nouvelle-Zélande alors qu'il est chez nous de 4 ou 5 euros).

On peut se faire plaisir avec de beaux schémas mais il y a aussi une économie. En continuant sur la voie des normes et des contraintes, il n'y aura bientôt plus d'agriculture. C'est le cas pour l'élevage. Je suis céréalier mais je veux qu'il y ait des éleveurs car j'en ai besoin. Ce sont eux qui consomment une partie de mes céréales et cela contribue aussi à un équilibre sur le territoire. Il est vrai que des concentrations excessives ont eu lieu en Bretagne. D'un autre côté, cela a favorisé une certaine compétitivité et le maintien des agriculteurs. On a cité cette région en exemple durant quarante ans et l'on voudrait aujourd'hui tout effacer. Ce n'est pas si facile. Il y a des familles, des vies et de l'économie en jeu. Je le dis avec force car je vis mal le fait de ne pas pouvoir expliquer ces situations à nos agriculteurs qui nous ont fait confiance jusqu'à maintenant. Nous ne les avons pas emmenés sur des chemins utopiques : ce mouvement a été encouragé par tous. Comment fait-on maintenant pour s'en sortir ? Je pense que nous serons obligés de passer par cette directive

« nitrates ». Mais essayons encore de l'améliorer. J'espère que nous parviendrons à l'adoucir et je réaffirme que nous ne voterons pas l'avis sur ce texte.

Jean LAUNAY

Nous entendons ce cri du cœur. J'ai bien noté votre position sur le vote. Nous devons néanmoins fournir cet avis.

Daniel DIETMANN, Comité de bassin Rhin Meuse

Dans ce projet d'avis, on sent que les normes fonctionnent comme un cliquet : on ne peut jamais revenir en arrière. Il faut préciser la façon dont, sur un territoire, on peut sortir d'une zone vulnérable. Il y a des zones où la qualité des cours d'eau s'est améliorée grâce à une agriculture « mixée ». Des collectivités sont sorties de la vulnérabilité. Il est important d'expliquer que l'on peut parvenir à s'entendre tous ensemble. C'est un message qui se veut optimiste : on peut encore agir par le dialogue en organisant autrement le fonctionnement de l'économie agricole sur le territoire.

François MITTEAULT

Les choses seraient quand même plus simples si nous n'étions pas dans le contexte d'un contentieux lourd, qui crée un cadre assez contraint. Nous devons rencontrer la Commission européenne le 18 mars et la France sera interrogée sur le degré d'avancement de ce dossier. Nous avons examiné la situation par rapport aux autres pays européens. Nous ne sommes pas décalés par rapport à ce qu'il se passe chez nos voisins. Nous avons lancé une étude comparative afin de voir la façon dont les autres pays traduisaient la directive « nitrates ». Le rapport montre que tous les autres pays européens rencontrent des difficultés comparables pour la transposition de cette directive.

Il nous importe, au travers de cet arrêté, de débloquer des financements des agences de l'eau qui soient liés à ce programme d'action. Le sujet est complexe. Nous partageons ce constat. Le mode de fonctionnement actuel n'est pas nécessairement pertinent. Nous devons continuer à travailler et préciser la façon dont le système pourrait être amélioré, par exemple en lançant des expérimentations ici ou là afin de sortir de ce logiciel qui nous place tous sous pression et dans une logique de contrainte. Dès lors qu'il existe une volonté de coopérer de part et d'autre, nous sommes prêts à travailler en vue d'améliorer le système.

Philippe JANNOT

Il n'est pas question de généraliser à toute la France le texte que j'ai présenté, puisqu'il n'a vocation à s'appliquer que dans les zones vulnérables. Un texte national peut aussi contenir des mesures qui soient modulées d'une région à une autre. En outre, des programmes d'actions régionaux complètent le programme d'actions national.

Il s'agit d'un texte de compromis (pour les autorités françaises comme pour la Commission européenne) en vue de sortir d'un contentieux. Il cherche à appliquer une directive de moyens. Nous nous efforçons de mettre en place les moyens permettant de sortir du contentieux. Les moyens identifiés sont très proches de ceux mis en œuvre dans les autres Etats-membres européens.

Bernard ROUSSEAU

Nous voyons que les éléments rappelés concernent en large partie l'élevage. Cela dit, la carte nationale qui a été projetée montre que le dispositif concerne aussi des régions de grande culture telles que la Beauce, où il y a peu d'élevage. Les quantités d'azote qui sortent du territoire par les cours d'eau et les fleuves sont élevées. Cela représente une perte d'éléments fertilisants. Cela vient d'apports directs, de l'élevage, des processus culturels, très peu de l'industrie et des stations d'épuration urbaines, qui éliminent leur azote dans de grandes proportions.

Jean LAUNAY

C'est une remarque pertinente.

Guillaume RIOU

Pouvons-nous amender le projet d'avis en indiquant qu'il faut privilégier le changement de systèmes au profit de systèmes de reconquête de la qualité de l'eau par la voie préventive plutôt que par la voie curative ?

Jean LAUNAY

Nous vous proposons d'ajouter au projet d'avis « *recommande de développer également les dispositions préventives et innovantes* ».

L'avis ainsi modifié est adopté à la majorité avec une abstention.

- 2. Arrêté précisant les documents techniques relatifs aux barrages prévus par les articles R. 214-119 et R. 214-222 du code de l'environnement et arrêté précisant les modalités de détermination de la hauteur et du volume des barrages ouvrages assimilés aux fins de classement de ces ouvrages en application de l'article R. 214-112 du code de l'environnement (avis du CNE requis au titre de l'article R. 211-4 du code de l'environnement)**

Jean LAUNAY

Je donne la parole à Gilles Rat, de la direction générale de la prévention des risques..

Gilles RAT

Le décret du 12 mai 2015, dont le projet avait été examiné par le CNE, concernant les ouvrages de prévention des inondations (décret « digues »), contient dans sa deuxième partie un certain nombre d'adaptations de règles existantes de sécurité des ouvrages hydrauliques, au premier rang desquels les barrages. Ces règles issues d'un décret de 2007 sont toilettées et simplifiées, pour certaines d'entre elles, et figurent aujourd'hui dans le livre II du code de l'environnement. Les modifications du chapitre 2 du décret de 2015 consistent d'abord en la simplification de la réglementation pour les petits barrages, avec la suppression de classe D. Cela aura pour

conséquence de faire sortir de cette réglementation au moins 90 % des petits barrages, d'après les chiffres qui ressortent des services régionaux du ministère de l'écologie.

C'est aussi une simplification dans les procédures de délivrance des autorisations. L'expérimentation d'autorisations uniques a eu lieu. Cette expérimentation va certainement se généraliser. Il était important de tenir compte de ce contexte de délivrance plus rapide des autorisations dans les vérifications de sécurité. Nous avons dû adapter certaines règles en conséquence et notamment permettre des vérifications *ex post*.

Les deux arrêtés présentés ici s'inscrivent dans ce contexte. Ils ont peu de portée normative et correspondent à des pratiques en vigueur des services de contrôle de l'Etat, accompagnant comme le ferait une circulaire (avec davantage de visibilité) les simplifications évoquées. Ils ne reviendront pas sur ces simplifications.

L'un des arrêtés porte sur une méthode de détermination de la hauteur et du volume des barrages, dans des cas où cette détermination est moins évidente qu'il n'y paraît. La hauteur doit être définie comme la différence entre l'altitude du sommet de l'infrastructure et l'altitude de la base de l'infrastructure par rapport au terrain naturel, sans tenir compte notamment des fondations. Nous nous efforcerons de reproduire dans le texte de l'arrêté le schéma projeté, en y ajoutant des cotes et légendes afin de préciser la façon de s'y prendre pour n'introduire aucun biais artificiel dans la hauteur d'un ouvrage, car cela pourrait le faire basculer dans certains cas limites d'une classe dans une autre.

Le volume est celui de la cuvette topographique, sans tenir compte des éventuelles excavations naturelles ou artificielles au fond de la cuvette, lorsque l'eau ne peut se vider suite à une rupture d'ouvrage.

Cet arrêté « H et V » comporte aussi un critère de prise en compte pour les barrages de classe C, lorsque la présence d'habitations proches à l'aval justifiait le classement de ces ouvrages en classe C au lieu de le sortir du classement. Il s'agit d'une précaution pour certains ouvrages de taille intermédiaire. En cas de rupture, l'onde de submersion peut encore produire des dégâts sur les premières centaines de mètres. Ce critère de classement est précisé en visant à ne pas comptabiliser des habitations qui seraient localisées sur un terrain qui remonterait par rapport au barrage.

Le deuxième arrêté, intitulé « Documents techniques relatifs aux barrages prévus par les articles R. 214-119 et R. 214-222 du code de l'environnement », est à peu près de même nature. Il remplace une circulaire de 2009. Les autorisations administratives des barrages se simplifiant, l'avis du comité technique permanent des barrages hydrauliques n'est pas exigé pendant la phase d'instruction de l'autorisation au titre de la loi sur l'eau. Il était important, dès lors, de préciser les justificatifs techniques d'usage que la maîtrise d'œuvre doit de toute façon produire afin que ces justificatifs puissent être transmis aux services de contrôle après l'autorisation formelle au titre de la loi sur l'eau. Il s'agit de justificatifs inchangés. Le décret de 2015 prévoit qu'un arrêté en dresse la liste. Nous nous sommes inspirés de la circulaire qui formatait les dossiers transmis au comité technique permanent des barrages et ouvrages hydrauliques pour établir cette première partie de l'arrêté.

Une deuxième partie de l'arrêté applique une autre disposition du décret de 2015 relative au fonds technique documentaire, qui accompagne tout barrage afin de connaître la façon dont il a été conçu, entretenu et quelles ont été ses évolutions. L'obligation d'entretien d'un fonds documentaire existe depuis 2007. L'arrêté rappelle qu'au départ ce fonds comprend les justificatifs techniques produits par la maîtrise d'œuvre. Il s'enrichit au fil de la vie de l'ouvrage des rapports de contrôle et des études complémentaires pouvant apparaître nécessaires en cas d'évènements atypiques qui se

produisent dans la vie d'un barrage. L'arrêté précise la façon dont ce fonds technique documentaire est constitué.

Une disposition pragmatique est prévue pour les ouvrages existants, auxquels il ne sera pas imposé de tout recommencer en 2016 si toutes ces conditions n'ont pas été réunies dans leur passé ancien. Les services de contrôle se contentent de disposer d'un fonds documentaire minimal pour connaître les principales caractéristiques de construction de l'ouvrage. Le préfet vérifie alors que le responsable du barrage transmet le fonds technique documentaire minimum pour connaître ces caractéristiques. Il s'agit de la pratique de contrôle actuelle mise en œuvre conjointement par les services de police de l'eau, avec l'appui des services techniques régionaux du ministère spécialisés dans la sécurité des barrages et des digues.

Débat

Caroline DELPUECH, UFE (Union française de l'électricité)

Nous avons encore quelques remarques sur ces deux projets d'arrêtés.

Concernant les modalités de détermination de la hauteur et du volume des barrages, la nouvelle rédaction, moins technique, a parfois perdu en lisibilité et en précision. Nos remarques visent à restaurer une meilleure lisibilité et à lever des ambiguïtés restantes. Les schémas explicatifs sont éclairants et devraient être plus systématiques.

S'agissant du deuxième arrêté relatif aux documents techniques, il nous semble nécessaire de préciser la nature de ces documents en distinguant notamment les ouvrages neufs et les ouvrages existants. Pour ces derniers, il est parfois nécessaire de prendre en compte la nature des travaux qui sont envisagés. L'UFE ne donne pas un avis favorable à ces deux projets et je vous transmets directement nos remarques sur ces deux arrêtés.

Michel DESMARS, FNCCR

Nous sommes surpris que ces projets d'arrêté soient présentés en séance plénière du Comité national de l'Eau, car contrairement aux décrets qu'ils viennent compléter, ces arrêtés n'ont pas fait l'objet d'une concertation avec le groupe technique que la DGPR a réuni pour le décret, et qui a très bien fonctionné.

Nous considérons que l'arrêté concernant la hauteur et le volume des barrages, notamment, n'est pas mûr pour être adopté ce jour. Celui concernant les documents techniques pose moins de problèmes dans la mesure où il reprend des éléments déjà connus, notamment dans des circulaires, comme Monsieur Rat l'a indiqué. Celui relatif à la hauteur et au volume des barrages ne contient pas que des dispositions techniques puisqu'il engagera aussi la responsabilité des collectivités. Lorsque celles-ci exerceront la compétence GEMAPI, elles auront la responsabilité d'un certain nombre de ces barrages et de ce qu'il se passe en aval.

Je ne détaillerai pas les remarques techniques que nous ont transmises des gestionnaires de barrages auxquels nous avons communiqué le projet d'arrêté. Je lis simplement une phrase figurant à l'article 4 : « le volume à prendre en compte est celui associé à un niveau de remplissage atteignant la cote en-dessous de laquelle les enjeux aval sont protégés vis-à-vis d'une crue calculée à partir de la capacité des pertuis, du laminage par la retenue et du débit non dommageable à l'aval ». Quels sont les enjeux aval évoqués dans cette phrase ? Dans quelles circonstances faudra-t-il considérer que ces enjeux sont protégés ou ne le sont pas ? La responsabilité du maître d'ouvrage du barrage sera fortement engagée.

Nous demandons le report de l'examen de ces arrêtés, en particulier le second, afin qu'ils soient examinés par un groupe plus technique et que des gestionnaires de barrages puissent être consultés.

Christine BOURBON, Voies Navigables de France

De la même manière, Voies Navigables de France dispose, pour gérer son réseau, d'un grand nombre d'ouvrages qui entrent dans le champ d'application de ce décret et nous n'avons pas été consultés. Nous n'avons pas de remarque particulière concernant la partie relative aux documents techniques. En revanche, concernant le calcul de la hauteur et du volume, si vous avez pris en compte la spécificité des digues de canaux, vous n'avez pas tenu compte de celle des barrages de navigation, que nous avons déjà soulignée. Ils ne fonctionnent pas comme des barrages réservoirs et les prescriptions, pour déterminer leur hauteur, ne correspondent pas à la réalité des choses puisque ce n'est pas la structure de l'ouvrage mais la bouchure correspondant à la retenue de l'eau qui est déterminante. Je ne suis pas favorable à ce texte et demande que les barrages de navigation et les écluses soient pris en considération de façon spécifique.

François MITTEAULT

Une consultation électronique a été effectuée auprès de la commission de la réglementation avant la présentation de ces textes au CNE.

Bernard LENGLET, vice-président de l'AFEPTB

Nous avons également eu des remontées de la part de certains établissements publics territoriaux de bassin (EPTB). Elles ont été évoquées par les uns et les autres à l'instant, notamment sur les questions de hauteur et de volume. Une question portait également sur l'article 5, concernant des ouvrages qui seraient situés sur un versant. Il avait été demandé d'indiquer « à l'aplomb de la crête ».

Bruno COSSIAUX, Chambre nationale de la batellerie artisanale

Vous n'avez pas tout à fait répondu, me semble-t-il, à Voies Navigables de France. J'aimerais savoir quel impact plus profond aura cette décision sur la navigation.

Gilles RAT

Il n'y aura aucun impact sur la navigation. Plus largement, je voudrais apporter un certain nombre d'éclairages. Les deux arrêtés n'ont aucun rapport avec la GEMAPI. Le classement intervient pour savoir si vous serez soumis à une réglementation de barrage de type A, de type B ou de type C, quel que soit l'usage du barrage (eau potable, électricité, irrigation ou stockage en vue de la prévention des inondations). Le concepteur, travaillant pour son propriétaire, sait, au moment où il le dessine, la façon dont il va concevoir l'ouvrage. Il va en déterminer la hauteur et un volume en fonction de la cuvette de la vallée. C'est ce qui permettra de définir la classe de l'ouvrage. L'arrêté « H et V » doit permettre que tous les acteurs parlent le même langage et d'éviter des erreurs d'interprétation. Il y a une dimension forfaitaire dans cette méthode. Il s'agit surtout d'uniformiser la méthode de détermination (A, B ou C) du barrage. Cela pourra avoir une incidence pour les quelques ouvrages se trouvant à la frontière entre plusieurs classes. Cela n'a pas d'autre portée. Les règles de base figurent dans le décret. Elles ont été simplifiées. Si on les applique aujourd'hui

au parc d'ouvrages existants, certains ouvrages qui étaient classés A seront classés B, voire C. Nous parlons de la méthode à appliquer pour les nouveaux barrages à construire. Encore une fois, cela correspond aux pratiques des services de contrôle (services de police de l'eau et services des DREAL spécialisés dans la sécurité des ouvrages hydrauliques).

En ce qui concerne l'arrêté relatif aux documents techniques, il s'agit avant tout, comme le prévoit le décret, de dispositions s'appliquant aux ouvrages à construire soumis à la loi sur l'eau. Il est prévu pour les ouvrages de classe A, qui présentent potentiellement les enjeux de sécurité les plus élevés. En examinant le cas d'espèce qui lui est soumis, le préfet peut « piocher » dans cette liste les justificatifs techniques à imposer pour un ouvrage de classe B ou de classe C – ce qui correspond, là aussi, à la pratique du contrôle. Si un propriétaire ou un maître d'ouvrage considère, dans un cas d'espèce, que le contrôle va trop loin, il protestera. Les dossiers individuels passent en CODERST. Le propriétaire se fait entendre et la prescription est fixée dans ce cadre.

Michel DESMARS, FNCCR

De notre point de vue, il serait nécessaire que l'administration à l'origine de ce texte fournisse des explications aux exploitants de barrages. Ceux que nous avons pu consulter nous ont indiqué ne pas comprendre un certain nombre de dispositions de cet arrêté. A l'article 4, il est question d'enjeux vis-à-vis de crues en aval. Les responsables de collectivités qui ont lu cet article pensent immédiatement à la prévention des inondations. Ils ont compris qu'ils étaient concernés par la compétence GEMAPI en raison de cette phrase.

Gilles RAT

Cette formulation est effectivement un peu compliquée et entre peut-être inutilement dans les détails. Pour les barrages dits écrêteurs de crue, contrairement à un barrage classique, la méthode de détermination du volume est différente car l'ouvrage est intégralement rempli. Le plan d'eau n'est plus horizontal. Il s'agit d'une différence méthodologique par rapport à un barrage « classique », pour lequel il existe une cote maximale d'exploitation. Dans un barrage écrêteur de crue, l'eau commence à passer dans les déversoirs et on est à la capacité maximale de stockage. Cette idée a peut-être été excessivement développée par les rédacteurs du texte. Il s'agit seulement de préciser que le volume est un peu « gonflé » dans le cas d'un barrage écrêteur de crue. Il incombe au maître d'œuvre de déterminer sa capacité de stockage, laquelle déterminera un volume. Celui-ci, associé à la hauteur, dira si nous sommes en classe A, B ou C en référence à la réglementation « barrages » et non à la réglementation de prévention des inondations.

Daniel MARCOVITCH

Une note un peu plus claire, expliquant les articles du décret et à quoi correspondent ces dispositions, aurait sans doute permis de mieux donner un avis.

François MITTEAULT

Il se trouve que nos collègues de la DGPR sont soumis à des contraintes de délai au regard de la sécurité d'un certain nombre d'ouvrages. Dans le même temps, de nombreuses remarques ont été émises. Nous pourrions proposer l'expression d'un avis sous réserve de clarifications dans la rédaction finale. Des éléments de circulaire devront être produits par la DGPR. Nous pourrions débattre des éléments de circulaire lors d'une prochaine réunion.

Cette proposition est adoptée. Le Comité exprime un avis favorable sous réserve que des éléments de réponse soient apportés aux observations et interrogations formulées.

Le projet d'arrêté relatif aux documents techniques reçoit un avis favorable à la majorité, avec l'abstention de l'UFE (Union française d'électricité).

IV. Points d'information

1. Bilan d'activité de la commission mixte inondation en 2015

Daniel MARCOVITCH

Je voudrais simplement inciter les membres du CNE à se rendre sur le site du CNE, où les documents relatifs à la commission mixte inondation (CMI) ont été mis en ligne, en particulier la rapide présentation que j'avais préparée, décrivant l'activité de la CMI. Nous répondrons par internet à toute question qui serait posée.

2. Première édition des chiffres clés de l'eau

Ce point n'a pas été abordé.

3. Mandat d'un groupe de travail relatif à la politique de l'assainissement non-collectif

Jean LAUNAY

Je rappelle que nous avons accédé à cette demande de la CLCV. Nous allons nous mettre au travail. Une communication aura lieu sur le mandat donné à ce groupe. La CLCV présidera également cet après-midi la CCPQSPEA.

Je dois quitter la réunion en raison d'une contrainte à 13 heures et je demande à Christian Lécussan de présider la séance. Je remercie notre collègue députée Marie-Noëlle Battistel, qui a travaillé sur ces questions d'hydroélectricité, d'être présente pour le dernier point de l'ordre du jour.

Jean LAUNAY quitte la séance.

V. Présentation des conclusions de la mission du CGEDD et signature de la charte sur la continuité écologique

Etienne LEFEBVRE, Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)

Ce propos vise à vous informer de l'état d'avancement d'un processus que nous avons engagé avec les propriétaires de moulins. Il n'a pas la prétention de couvrir l'ensemble des sujets ayant trait à la continuité écologique. Je passe sur les éléments de contexte, que vous connaissez, de même que la nécessité d'améliorer l'état morphologique de nos cours d'eau.

Un plan d'action avait été lancé en 2009 et les propriétaires de moulins se sont émus des méthodes utilisées, estimant que les choix étaient peut-être unilatéraux ou trop simplistes et que les solutions proposées n'étaient pas suffisamment adaptées aux situations locales. Une mission du CGEDD à laquelle j'ai eu l'honneur de participer a formulé des propositions, parmi lesquelles l'idée d'une charte rassemblant tous les acteurs. La direction de l'eau et de la biodiversité m'a demandé d'animer une table ronde et de lui apporter un appui pour la rédaction de la charte. Celle-ci est à peu près aboutie. La table ronde s'est réunie à cinq reprises. A chaque fois, l'ensemble des participants (administration, ONEMA, propriétaires de moulins, associations de protection de la nature, pêcheurs, EPTB, hydro-électriciens) ont été présents, ce qui témoigne de l'intérêt porté à cette démarche. Ce fut l'occasion pour certains d'entre eux de se rencontrer pour la première fois, du moins dans une instance de concertation, ce qui a constitué un point positif.

La charte rappelle qu'il n'existe pas de solution toute faite applicable *a priori* et que la restauration de la continuité écologique peut passer par la manœuvre des ouvrages et l'aménagement des obstacles (passes à poissons, dérivations, etc.). On peut agir sur le seuil lui-même et aller jusqu'à l'effacement de l'ouvrage, même si ce n'est pas la solution à mettre en œuvre systématiquement.

Un deuxième principe vise à améliorer les échanges et la communication sur ce thème. Il a été demandé à la DEB d'améliorer encore l'association des propriétaires de moulins au groupe de travail qu'elle a mis en place. Les propriétaires se sont engagés à relayer cette information auprès de leurs propres adhérents. Les autres partenaires, en particulier France Nature Environnement, ont aussi un certain nombre d'éléments à faire valoir sur le terrain.

En troisième lieu, l'ONEMA, établissement public de référence qui fut présent lors de toutes ces discussions, a pris l'engagement d'approfondir sa connaissance des effets et du suivi des solutions préconisées, en exploitant comme il le fait les retours d'expérience et en améliorant peut-être l'illustration de ces données. Les propriétaires de moulins ont insisté pour obtenir une réponse aux questions qu'ils se posent, car ils ne trouvaient pas les éléments de réponse dans les publications disponibles ni sur le site de l'ONEMA.

Le quatrième principe prévoit que l'ensemble des usages soient pris en compte, ce qui inclut les usages actuels et les usages potentiels (hydroélectricité, énergies renouvelables, fonctions touristiques, patrimoniales et culturelles).

Le cinquième principe énonce la nécessité de réfléchir à l'échelle du cours d'eau ou au moins du tronçon de cours d'eau, soulignant un besoin d'expertises et d'études préalables réalisées en toute transparence. Les propriétaires de moulins se plaignent parfois de ne pas être suffisamment associés en amont à la définition du cahier des charges de ces études.

Le sixième principe rappelle les droits et devoirs des propriétaires. Ceux-ci n'ont pas attendu la charte pour aborder le sujet puisqu'ils avaient élaboré un document rédigé avec l'appui de divers experts dont l'ONEMA et la DEB. Ce guide à l'intention des propriétaires de moulins rappelle leurs droits et devoirs et leur délivre des informations et conseils.

Un travail important reste à produire pour mettre à jour les règlements d'eau ainsi qu'en termes de prévision des débits à l'aval ou en termes d'aménagement pour la continuité écologique.

Le consensus ne s'est pas fait à ce jour pour la signature de la charte, bien que l'une des deux fédérations de propriétaires de moulins fût prête à la signer. Elle n'est pas venue jusqu'ici pour faire connaître son point de vue, ce qui est dommage. Rien, dans cette charte (laquelle ne fait que lister des principes favorisant la concertation) ne me semble remis en cause par les débats actuels. Nous pouvons ressentir une frustration de voir que cette charte ne sera pas signée aujourd'hui. Chacun a ses raisons et nous pourrions, Monsieur le Président, en débattre.

Débat

Christian LECUSSAN

J'ai un petit peu regardé le sujet. Parmi les organismes ayant participé à la rédaction de la charte, une seule organisation de propriétaires de moulins semble prête à la signer. Certains ont des doutes et d'autres ont refusé de la signer. Il faut donc sans doute poursuivre le travail. Ce n'est sans doute pas aujourd'hui qu'il fallait la signer. Nous allons donc ouvrir le débat à ce stade.

Claude ROUSTAN, Fédération Nationale de la Pêche en France

Je remercie Monsieur Lefebvre pour son intervention. Ce projet de charte est débattu depuis plusieurs mois et son contenu n'est pas clairement mis en cause, en ce qui nous concerne. Il a été soumis hier à notre bureau et nous avons décidé de ne pas le signer, pour deux raisons en particulier.

La première réside dans le fait qu'à nos yeux, la continuité écologique est menacée. Cette notion traduit un large compromis trouvé en 2006 à l'occasion de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques. L'obligation d'équiper des ouvrages d'échelles à poissons date de plusieurs décennies. Ce compromis de 2006 nous semblait satisfaisant et opérationnel. Il semble peu à peu, depuis lors, montrer son efficacité. Hélas, nous assistons depuis quelque temps à un recul assez marqué. Je citerai d'abord le projet d'arasement des ouvrages de la Sélune, dans la Manche, qui était programmé depuis 2010. Le chantier de démantèlement était en marche jusque son interruption fin 2014.

L'idée était répandue, depuis 2006, selon laquelle aucun ouvrage ne pouvait être installé en liste 1 des rivières classées. La justice vient de décider que même ces « joyaux » de notre patrimoine pouvaient recevoir de nouveaux ouvrages.

Le plan de sauvegarde de l'anguille a prévu que certains ouvrages ne pouvaient être installés en liste 1 des rivières classées et bien sûr faire l'objet de mesures de gestion et d'équipement. Il faut admettre le très faible taux d'équipement actuel de ces ouvrages.

Dernièrement, un appel d'offres visant le développement de la pico-électricité et de la micro-électricité est en cours de préparation alors même que l'optimisation de l'existant constitue la seule voie de développement.

Enfin, en décembre 2015, la ministre de l'écologie a demandé aux directions départementales des territoires (DDT) et aux directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), par courrier, de calmer le jeu en matière d'ouvrages devant favoriser la restauration de la continuité écologique dès lors que des oppositions apparaissent.

Des amendements à la loi « biodiversité » déséquilibrent par ailleurs de manière substantielle les compromis trouvés à travers la loi sur l'eau sur la continuité écologique. Deux textes en projet visent à assouplir cette notion.

Un projet de loi porté par le ministère de la culture vise, de son côté, à classer les ouvrages présents sur les cours d'eau en patrimoine culturel, historique et paysager protégé par la France. Indépendamment de la portée réelle de ce projet de texte, il faut comprendre son esprit et son intention, qui visent à introduire une exception à la continuité écologique. La généralité du texte surprend, car elle méconnaît la réalité de la majorité des ouvrages, qui sont sans activité, sans maître et parfois sans consistance juridique.

Cette charte ne semble pas recueillir un avis majoritaire. Il était souhaité à l'origine qu'elle constitue un texte de compromis que chaque partie prenante puisse signer (associations représentant les propriétaires de moulins, ouvrages hydroélectriques, associations de protection de l'environnement, Fédération nationale pour la pêche en France). Force est de constater le manque d'empressement des parties prenantes à signer ce projet de charte. Pour toutes ces raisons, la FNPF ne peut signer un texte qui ne rapproche pas plus sensiblement les différentes parties prenantes et observer dans le même temps la remise en cause flagrante et inédite de la continuité écologique.

Comme tout un chacun, nous sommes respectueux de notre patrimoine historique paysager. Les moulins constituent un patrimoine qu'il convient de respecter et de promouvoir. Nous disposons d'un patrimoine naturel et paysager auquel nous tenons, notamment parce qu'il est le lieu de vie de nos écosystèmes aquatiques. Il est aussi le support de nombreuses activités économiques et touristiques. Il est enfin le substrat d'une vie animale et piscicole que nous devons préserver. Nos rivières constituent un patrimoine que nous devons préserver. Or elles sont attaquées de toutes parts. On veut en tirer profit. Nous n'y sommes pas favorables.

A aucun moment nous n'avons défendu l'arasement inconditionnel, systématique et aveugle de tous les ouvrages, notamment des moulins. Nous avons tous à cœur de défendre les moulins dès lors qu'ils ont un propriétaire, un usage et qu'ils respectent le fonctionnement naturel des rivières qui les accueillent. Les cas qui posent réellement problème ne semblent pas forcément majoritaires. Il ne serait pas souhaitable de remettre en cause ce compromis législatif sans s'en être assuré.

Des fédérations et associations locales de pêche remontent de nombreuses coopérations entre nos structures et les propriétaires d'ouvrages. Les relations ne sont pas toujours simples mais des compromis sont trouvés. Notre refus de signature ne signifie en rien une opposition à l'esprit et au contenu de la charte. Je regrette que Madame la ministre soit partie car je lui aurais dit que nous pouvons bien entendu revoir notre décision de ne pas signer si les travaux en cours au Parlement, au sein du CGEDD et au sein des groupes de travail des ministères de la culture et de l'écologie nous rassurent quant à la pertinence et à l'efficacité de la notion de continuité écologique.

Bernard ROUSSEAU, FNE

Nous étions également pressentis pour la signature de la charte. C'est Monsieur de Lespinay qui a participé au groupe de travail. Il m'a dit avoir apprécié le travail de pilotage de ces réunions dédiées à la charte. Il a également apprécié le travail réalisé avec la fédération des moulins de France. Même si nous n'étions pas toujours d'accord, des échanges constructifs ont eu lieu.

Nous avons de vieilles habitudes avec la FNPF. Il faut faire très attention lorsqu'on lance des groupes de travail. Nous n'avons pas signé ensemble la convention relative à l'hydroélectricité alors que nous pouvons envisager de signer la charte plus tard. Il y a ainsi des sujets dangereux.

Au fond, notre volonté de ne pas signer est motivée par le discours ambiant de remise en cause de la continuité écologique, au travers du classement des cours d'eau ou des avis généraux qui peuvent être émis par telle ou telle personne responsable.

La continuité constitue l'une des causes les plus importantes de déclassement du bon état. Une autre est liée aux pollutions diffuses. Dans l'histoire récente, par exemple à travers les SDAGE, je constate davantage d'avancées pour la reconquête de la continuité que pour les pollutions diffuses. Le ministre de l'agriculture soulignait il y a une quinzaine de jours, à l'occasion de l'anniversaire de la loi d'avenir agricole, que le plan Ecophyto avait été trop ambitieux et insuffisamment réaliste, ce qui le conduit à reporter à 2025 l'objectif de réduction de 50 %. Cela signifie que la situation ne s'améliore pas du point de vue des pollutions diffuses. Le sujet rejoint aussi la discussion relative aux zones vulnérables que nous avons eue tout à l'heure.

Il y a des choses excessives parmi les critiques formulées au sujet de la continuité. Jamais les associations n'ont été favorables à la destruction des moulins. Il est également choquant d'entendre que l'on va inscrire les ouvrages hydrauliques dans le patrimoine classé. Comme le faisait remarquer un juriste, si nous procédions ainsi, il n'y aurait pas de raison de s'arrêter là et toutes les usines en bord de cours d'eau pourraient être classées également puisqu'elles ont été construites il y a fort longtemps.

La loi relative à la biodiversité porte aussi des évolutions. Nous aurions pu signer la charte aujourd'hui et voir apparaître dans la loi « biodiversité » des éléments inacceptables sur la continuité. Le moment était donc mal choisi.

Il y a parfois des confusions entre différents types de moulins. Les vieux moulins ne produisaient pas d'électricité. C'est venu après.

Une chose nous hérisse de longue date : les décisions relatives à la Sélune. Ce sujet a été très bien travaillé par la haute administration avant une remise en cause aujourd'hui. Lorsque les barrages vont vieillir, il faudra les démanteler. La question se pose même pour le démantèlement des centrales nucléaires, dont le démantèlement pourrait coûter 50 milliards d'euros, au point d'augmenter le prix de l'électricité. La Sélune constitue un symbole fort, au regard de tous les migrateurs. Je renvoie le sujet, en forme de coup de pied de l'âne, à l'Agence française pour la biodiversité et à la loi sur la biodiversité.

Pour toutes ces raisons, nous ne sommes pas signataires. Il était prévu que le Président de France Nature Environnement, Denez L'Hostis, participe à la présente séance. Nous lui avons recommandé, en dernière minute, de ne pas faire le déplacement.

Philippe BOISNEAU, pêche professionnelle en eau douce

Je découvre l'existence de ce groupe de travail alors que je représente des acteurs qui subissent les conséquences du fait que d'autres acteurs n'ont pas rempli leurs obligations en matière de restauration aquatique et écologique, ce qui empêche la restauration d'un certain nombre de stocks halieutiques, notamment les grands migrateurs. Cela impacte durement l'ensemble des entreprises maritimes et fluviales. Il y a là une différence de traitement qui peut nous surprendre. Je ne signerai pas cette charte.

Christian LECUSSAN

Je ne pense pas qu'il s'agisse d'un oubli volontaire. Je pense que vous allez maintenant faire partie de ce groupe de travail.

Philippe BOISNEAU

Nous avons l'habitude d'être oubliés. Cela finit par être fâcheux. Nous nous efforçons de tenir notre rang depuis trente ans.

Quant au problème éthique, nous envisageons d'en référer à la Commission européenne. Les acteurs qui s'étaient engagés dans un plan d'action sur l'anguille n'ont pas obtenu les résultats escomptés car le seul acteur qui ait rempli les obligations prévues au plan européen pour 2015 était la pêche professionnelle fluviale et maritime. Je soutiens donc les points de vue de Monsieur Roustan et de Monsieur Rousseau.

Joseph COSTARD, Comité national de la conchyliculture

La continuité écologique va évidemment jusqu'aux milieux maritimes, lesquels ne s'arrêtent pas aux estuaires. Je suis avec attention, et de longue date, la problématique de la Sélune. Je ne comprends pas la situation dans laquelle nous sommes. Je pensais que la décision était prise et que des travaux étaient lancés.

Christian LECUSSAN

Il me semblait même que les financements étaient trouvés.

Joseph COSTARD

Ils sont trouvés à la condition de rétablir la continuité écologique, faute de quoi les financements ne seront pas au rendez-vous. Si le milieu maritime peut être intégré aux réflexions relatives à la continuité écologique et faire le lien entre la directive cadre sur l'eau (DCE) et la directive cadre sur la stratégie pour le milieu marin (DCSMM), nous sommes preneurs.

Christian LECUSSAN

Peut-être pouvons-nous nous tourner vers Monsieur Mitteault à propos de la Sélune. Tout le monde est d'accord. Les financements ont été trouvés. Cela constituait un formidable champ d'expérimentation pour accroître la connaissance. Cela s'est interrompu, sans que je sache pourquoi.

François MITTEAULT

Je voudrais revenir d'abord sur la charte et remercier le CGEDD – en particulier Etienne Lefebvre – qui a réalisé un très bon travail. Toutes les parties prenantes qui se sont exprimées considèrent que le texte est bon. Toutes s'y retrouvent, qu'il s'agisse de la Fédération des moulins de France, de la FNE ou de la fédération des pêcheurs de France. Ce texte fait consensus même si, pour d'autres raisons, personne n'a voulu le signer aujourd'hui. Nous allons nous donner un petit délai complémentaire afin que certaines parties reçoivent des garanties qu'elles attendent. Nous nous inscrivons dans la logique visant à signer ce texte avec ceux qui seront prêts à le faire.

Le fait que nous ayons des discussions sur des questions de continuité écologique, concernant des moulins, est tout à fait légitime car il se pose là des problèmes de conciliation d'enjeux plus forts que pour d'autres types d'ouvrages. Une charte vise à rassurer, à faire de la pédagogie et à mettre en avant des bonnes pratiques. Il ne faut pas extrapoler cette initiative à l'ensemble de la politique de continuité écologique qui a été engagée et qui n'est pas remise en cause. Nous avons un sujet lié à certains types d'ouvrages, pour lesquels la charte permet la conciliation d'enjeux. Je précise que la consigne donnée aux préfets consiste à ne pas « passer en force » là où il existe des enjeux patrimoniaux particuliers (susitant des réticences locales), pour lesquels nous souhaitons prendre le temps, en s'inspirant notamment des bonnes pratiques qui existent.

Nous espérons que la charte puisse être signée avec le plus grand nombre possible d'acteurs lors du CNE du mois de juin.

Christian LECUSSAN

J'aimerais beaucoup que l'étude de la CLCV sur l'assainissement non-collectif soit présentée lors de notre prochaine réunion. Je pense qu'il en sera question cet après-midi lors du CCPQSPEA. Cela dit, tous les acteurs ne seront pas présents autour de la table.

La séance est levée à 13 heures 50.