

Comité national de l'eau

Réunion plénière

8 JANVIER 2025

Procès-verbal

ORDRE DU JOUR

Introduction et actualités.....	3
I. Présentation des travaux sur les bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE2) et la cartographie des zones humides.....	6
1. Cartographie des zones humides	6
2. Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE2) relatives à la protection des zones humides et tourbières.....	9
II. Présentation de l'étude sur le financement de l'eau du Cercle français de l'eau	15

La réunion est ouverte à 14 heures 10, sous la présidence de M. Jean LAUNAY.

Introduction et actualités

Jean LAUNAY, président du Comité national de l'eau

Je vous présente mes meilleurs vœux, tant sur le plan personnel que professionnel. Cette année, j'insiste particulièrement sur notre responsabilité partagée concernant l'eau. Ce sujet, désormais prioritaire dans l'agenda politique, exige un suivi constant et déterminé. Nous devons aborder à la fois les enjeux quantitatifs - manque ou excès d'eau - et qualitatifs, ces deux aspects étant indissociables.

Au cours de cette séance, à laquelle assistent le délégué interministériel à l'eau et la directrice de l'agence de l'eau de Normandie que je remercie pour leur présence, nous allons examiner deux points précédemment reportés : les bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE2) liées aux zones humides dans le cadre de la PAC, et l'étude du Cercle français de l'eau sur le financement de la politique de l'eau.

Avant d'aborder le premier point, voici les principales actualités nationales qui concernent notre instance : un nouveau gouvernement a été formé et Mme Agnès PANNIER-RUNACHER reste en charge de la Transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche. François REBSAMEN a été nommé ministre de l'Aménagement du territoire, tandis que Catherine VAUTRIN s'est vu confier le ministère du Travail, de la santé, des solidarités et de la famille.

Des incertitudes persistent sur le budget et par conséquent sur le financement de la politique de l'eau. Nous devons assurer le suivi du Plan eau et nous interroger sur les moyens des agences de l'eau. Je m'oppose fermement à la volonté de Bercy de prélever les fonds de roulement de ces agences, car l'argent de l'eau doit rester dédié à l'eau.

Florence DENIER-PASQUIER, représentante de France Nature Environnement

Il apparaît nécessaire que le CNE s'engage davantage en faveur de la protection de l'eau potable et des captages, suite au rapport établi par l'IGEDD, le CGAAER et l'IGAS sur les risques liés à la présence de pesticides et de leurs métabolites dans l'eau destinée à la consommation humaine. Je propose que nous organisions des travaux sur ce sujet crucial pour notre crédibilité.

Nous devrions auditionner les rapporteurs en séance plénière du CNE pour ne pas prendre de retard sur leurs préconisations. Leurs conclusions, assez sévères sur la politique actuelle, méritent notre attention. En tant que représentants de la société civile, nous devons assurer une vision à long terme, notamment sur les questions de qualité et de quantité de l'eau potable.

Rappelons qu'en 2022, 2 000 communes ont connu des problèmes quantitatifs, parfois liés à des enjeux qualitatifs. Le CNE doit se saisir de ces travaux pour faire progresser la politique de protection des captages et la qualité naturelle de l'eau potable.

Jean LAUNAY, président du Comité national de l'eau

Je relaierai votre propos lors de mon entretien téléphonique demain avec Pierre BRETON, le conseiller eau du cabinet de la ministre, laquelle avait souligné l'importance que revêt la protection des captages lors de sa venue le 3 octobre dernier.

Je partage votre avis sur la nécessité d'être proactif sur ce sujet. C'est une opportunité de collaboration avec le secteur agricole. Les exigences croissantes du public en matière de qualité de

l'eau vont s'imposer aux collectivités territoriales, qu'elles gèrent l'eau en régie ou en délégation de service public. La responsabilité de fournir une eau en quantité et qualité suffisantes devient de plus en plus pressante. Les préoccupations émergentes concernant l'état des sols, les microplastiques et les micropolluants, en plus des pesticides, vont encore renforcer ces exigences à l'avenir.

Il est impératif d'avancer sur ce sujet de manière directive. L'accompagnement de l'agriculture doit être à la hauteur, avec des mesures environnementales adaptées, en tenant compte des surfaces immobilisées différemment. Nous devons mobiliser les moyens nécessaires pour en faire une cause nationale, prouvant qu'un accord est possible sur un sujet complexe. Malgré le contexte politique difficile, l'enjeu mérite d'être abordé ainsi, sans détour et en cherchant des solutions communes. C'est ma conviction en tant que président du CNE.

Régis TAISNE, FNCCR

Je souligne à mon tour l'importance de ne pas relâcher nos efforts. Il faut également considérer que l'agro-industrie dépend d'usines nécessitant de l'eau potable conforme aux normes de qualité. Sans cela, les laiteries, par exemple, ne peuvent pas acheter de lait. Certaines coopératives agricoles ont déjà signalé des problèmes à ce sujet.

Patrick LECANTE, président du comité eau et biodiversité de Guyane

Je souhaite que les territoires d'outre-mer soient pleinement intégrés dans le Plan eau global. Le changement climatique complexifie la situation sur le terrain. À Mayotte et en Guadeloupe, des populations ont passé les fêtes sans eau. En Guyane, les risques persistent, notamment à cause des pollutions au mercure et des déchets près des stations de captage. Il est nécessaire de revoir le Plan eau pour les départements d'outre-mer, car les problèmes persistent en ce début d'année 2025.

Jean LAUNAY, président du Comité national de l'eau

Merci Monsieur LECANTE pour votre intervention qui représente les préoccupations de tous les outre-mer en matière de gestion de l'eau.

Pierre GUILLAUME, UFC Que Choisir

Pour les associations de consommateurs, la priorité est l'eau potable de qualité en quantité suffisante. La protection des captages est également cruciale, comme l'ont souligné Florence DENIER-PASQUIER et vous-même, Monsieur le président.

Jean LAUNAY, président du Comité national de l'eau

Je confirme que j'aborderai ce point soulevé par Florence lors de mon entretien avec Pierre BRETON et nous déterminerons avec les équipes de la direction de l'eau et de la biodiversité si nous prévoyons une présentation du rapport lors de la séance du 3 avril ou si nous organisons une réunion spécifique.

Je donne maintenant la parole à Marie-Laure METAYER pour un point sur la situation budgétaire et l'organisation des travaux du Parlement sur le projet de loi de finances, suivi d'un point sur les actualités européennes avant d'aborder notre ordre du jour.

Marie-Laure METAYER, adjointe à la directrice de l'eau et de la biodiversité

Je souhaite que les politiques en faveur de l'eau et de la biodiversité continuent de s'inscrire dans les ambitions que nous avons définies ensemble ces dernières années. Notre ministre reste en

poste, avec la volonté d'avancer sur les sujets prioritaires, notamment les captages. Nous espérons lancer officiellement la feuille de route dont elle a parlé à plusieurs reprises.

Notons que le périmètre de la ministre s'étend désormais à la forêt, ce qui est une première. Cela répond à un souhait du ministère de la Transition écologique, étant donné les nombreux liens avec la protection des milieux, des zones humides, des sols, et de la biodiversité forestière.

Agnès PANNIER-RUNACHER sera également chargée du pilotage des dossiers relatifs à la mer et de la pêche, ce qui donne une cohérence au périmètre par rapport aux enjeux de biodiversité.

Concernant Mayotte, les services de l'État sont mobilisés sur le plan annoncé par le Premier ministre. Les enjeux, déjà importants avant le cyclone, sont devenus des priorités vitales. La production d'eau n'a pas encore retrouvé son niveau d'avant le cyclone, bien qu'on s'en approche. Rappelons qu'avant le cyclone, la production était déjà insuffisante pour répondre aux besoins de la population.

Les sujets budgétaires sont prioritaires en ce début d'année. Les textes permettant l'exécution du nouveau budget 2025 ont été publiés, incluant la loi spéciale sur les impositions, un décret du 31 décembre sur les services votés, et une circulaire précisant le cadre applicable. Ces textes s'appliquent également aux organismes financés par taxes affectées, comme les agences de l'eau.

Concrètement, les subventions pour les dépenses d'intervention des opérateurs ne couvriront que les dépenses nécessaires à la continuité des missions de service public. Nous devons travailler avec les agences de l'eau pour définir ce qui relève de la continuité de la politique de l'eau notamment entre le 11^{ème} et le 12^{ème} programme des agences de l'eau.

Nous devons clarifier la situation pour assurer la mise en œuvre du Plan eau, démarré mi-2023. Un travail est nécessaire avec la direction du budget et les contrôleurs budgétaires pour traiter les différents cas de figure. C'est un exercice nouveau pour tous.

Concernant le calendrier de la loi de finances, l'objectif correspond à un délai d'un mois et demi à deux mois, mais nous n'avons pas plus d'informations que ce qui est communiqué par la presse.

Christian LECUSSAN, président de la FENARIVE

Les projets prévus pour être financés par les agences de l'eau sur le onzième programme, mais devant être payés en 2025, ne sont-ils plus possibles actuellement ?

Marie-Laure METAYER, adjointe à la directrice de l'eau et de la biodiversité

Nous devons vérifier ce point mais notre lecture actuelle n'identifie pas de problème.

Régis TAISNE, FNCCR

Concernant la réforme des redevances, les arrêtés sont parus, mais qu'en est-il du décret ?

Marie-Laure METAYER, adjointe à la directrice de l'eau et de la biodiversité

Nous n'avons pas eu de retour sur le décret. La priorité était l'instruction sur les services votés, ce qui a représenté un travail complexe pour la direction du budget. Les autres sujets ont été mis de côté ces derniers jours.

Au titre des actualités européennes, notons que la Pologne a pris la présidence de l'Union européenne. Ses priorités incluent la sécurité et la résilience face au changement climatique, la lutte

contre la désinformation sur les politiques environnementales et climatiques de l'Union européenne, la finalisation des travaux sur les directives sur les sols et la lutte contre le greenwashing. La Pologne travaillera également avec la Commission européenne sur la stratégie pour la résilience de l'eau.

Jean LAUNAY, président du Comité national de l'eau

Je vous propose de débiter la présentation des travaux sur les bonnes conditions agricoles et environnementales, en particulier la BCAE 2 concernant les zones humides et les tourbières.

I. Présentation des travaux sur les bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE2) et la cartographie des zones humides

Marie-Laure METAYER, adjointe à la directrice de l'eau et de la biodiversité

Nous allons faire une présentation à deux voix sur deux sujets complémentaires. Le premier concerne la connaissance sur les zones humides, piloté par le ministère de la Transition écologique. Nous présenterons les travaux sur la cartographie des zones humides. Ensuite, notre collègue du ministère de l'Agriculture présentera un cas d'usage de cette cartographie : la BCAE 2, une nouvelle mesure de conditionnalité de la politique agricole commune (PAC) pour la protection des tourbières et des zones humides. Il est important de ne pas confondre ces deux sujets distincts mais liés.

- **Cartographie des zones humides**

Sébastien ABRIC, adjoint à la cheffe du bureau de la ressource en eau et des écosystèmes aquatiques

Je rappelle l'importance des services écosystémiques rendus par les zones humides, notamment pour l'absorption et le stockage de l'eau, la réduction des effets du changement climatique et des risques d'inondations. Malgré ces bénéfices, on constate une diminution des zones humides, estimée à 50 % entre 1960 et 1990, qui se poursuit encore aujourd'hui.

Dans un objectif de protection de ces milieux, l'exercice de cartographie est destiné à fiabiliser et actualiser des données qui seront mises à disposition des acteurs du territoire. Il s'appuie sur l'identification des zones humides probables (prélocalisation) et un inventaire des zones humides existantes (qui a été réalisé sur 60 % du territoire), celui-ci devant bénéficier de financements pour être complété en vue d'une édition de la carte à la fin de l'année 2026, après une phase d'échanges contradictoires locaux.

La cartographie ne modifie pas la réglementation actuelle concernant la charge de la preuve, qui continue d'incomber au porteur de projet.

Cette base de données servira à divers usages : documents d'urbanisme, SAGE, aires protégées, financement d'actions de préservation, actions GEMAPI, PSE, crédits biodiversité, etc.

Parallèlement, la BCAE2 vient renforcer la protection des zones humides et des tourbières en ce qu'elle intensifie la conditionnalité du versement des aides de la PAC. Les nouvelles normes correspondantes nécessitent de définir un zonage d'application en croisant les parcelles déclarées au titre de la PAC en 2022, les zones humides effectives et habitats tourbeux.

Jean LAUNAY, président du Comité national de l'eau

Je soutiens l'idée de ce groupe de travail spécifique. Je propose de lancer les travaux dès février prochain et fais un appel à candidatures, tant pour les participants en visioconférence que pour ceux présents dans la salle. Je donne maintenant la parole à Claude MIQUEU, qui est en ligne, puis à la représentante du Conservatoire des espaces du littoral.

Claude MIQUEU, personnalité qualifiée

La carte des zones humides sera-t-elle nationale ou découlera-t-elle d'un assemblage de cartes départementales ou d'autres niveaux territoriaux ? Je souligne l'absence actuelle d'une carte nationale des cours d'eau officielle, faisant référence aux travaux récents de l'INRAE publiés le 29 septembre 2024 par Mathis Loïc MESSAGER, Hervé PELLA et Thibault DATRY : « Une cartographie règlementaire incohérente menace les rivières et les ruisseaux français ».

Guillemette ROLLAND, Conservatoire national du littoral

Je tiens à saluer la qualité des présentations au CNE.

Notre stratégie d'intervention au Conservatoire du littoral, qui est mise en œuvre depuis 35 ans, repose largement sur des inventaires de zones humides. Je souligne que l'inventaire des zones humides probables et effectives doit prendre en compte la nature fluide de l'eau et la fonctionnalité des zones humides. Déterminer une cartographie fixe des zones humides peut être risqué. Les zones Ramsar sont généralement vastes pour englober les espaces fonctionnels.

Nous souhaitons participer au groupe de travail, car nous actualisons notre stratégie d'intervention en collaboration avec les agences de l'eau. Un changement de référentiel aurait des implications importantes.

Charlotte VASSANT, chambre d'agriculture de l'Aisne

La chambre d'agriculture de l'Aisne est préoccupée par la définition des terres dans le cadre de la PAC. Nous souhaitons maintenir la possibilité de cultiver, d'entretenir et d'exercer notre métier d'éleveur localement. La cartographie n'a pas été élaborée en concertation suffisante avec les territoires. Nous nous interrogeons de plus sur son application prévue au 1^{er} janvier 2025 sans retour de la profession agricole.

Nous soulevons également des questions sur la définition des tourbières et la méthodologie d'inventaire. Nous rappelons l'importance de l'agriculture pour la gestion de l'eau et demandons que notre rôle soit reconnu.

Jean LAUNAY, président du Comité national de l'eau

Je précise que notre travail n'a pas pour but d'accuser, mais de traiter collectivement les sujets.

Florence HABETS, directrice de recherche au CNRS

Je m'interroge sur la prise en compte dans la cartographie des zones humides drainées ou moins visiblement humides du fait de la baisse des nappes. Je demande si ces éléments sont pris en considération et s'il est envisageable de conserver la cartographie potentielle dans ces cas.

Catherine CASTAING, représentante de l'UFC Que Choisir

Quelle définition consensuelle a été adoptée pour les zones humides, concernant notamment la présence temporaire d'eau ? Y a-t-il une surface minimum ou un seuil défini ? Comment et à quelle période l'inventaire de ces zones est-il réalisé ?

Luc SERVANT, vice-président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture

Au nom des chambres d'agriculture, j'insiste sur la nécessité d'une concertation de terrain impliquant tous les acteurs, notamment le monde agricole. Nous souhaitons participer au groupe de travail proposé, malgré la période électorale en cours pour les chambres d'agriculture.

Christian LECUSSAN, président de la FENARIVE

Je souhaite savoir si la base de données sera accessible à tous et je souhaite des éclaircissements sur l'articulation de cette cartographie avec le règlement européen sur les produits chimiques (REACH).

Anne PELLETIER-LE BARBIER, comité de bassin Seine-Normandie

Sur le territoire relevant du périmètre de la commission locale de l'eau de la Bièvre, il reste seulement 1 % de zones humides. Il m'importe de souligner trois points importants. Premièrement, le soutien financier et technique des agences de l'eau pour les inventaires des zones humides est crucial et doit être renforcé.

Deuxièmement, sur le plateau de Saclay, nous déplorons la destruction de zones humides par l'État dans le cadre d'opérations d'urbanisation. J'appelle le Comité national de l'eau à sensibiliser les opérateurs de l'État sur la préservation de ces zones. Enfin, je suis volontaire pour participer au groupe de travail sur les zones humides, un sujet particulièrement important en région parisienne.

Jean LAUNAY, président du Comité national de l'eau

Merci pour vos interventions. Je précise que le groupe de travail national issu du CNE et les réunions locales pilotées par les services départementaux seront menés en parallèle. Leurs résultats seront ensuite regroupés. Pour répondre à Christian LECUSSAN, la base de données et la carte des zones humides effectives seront mises à disposition à l'automne. Je demande aux personnes intéressées par le groupe de travail national de confirmer leur participation par mail à la DEB. La première réunion est prévue en février.

Marie-Laure METAYER, adjointe à la directrice de l'eau et de la biodiversité

En réponse à Claude MIQUEU, il s'agit bien d'une base de données nationale pour garantir l'homogénéité des données. Les travaux locaux alimenteront cette base. Nous prévoyons une phase de consultation locale pour expliquer la méthodologie des inventaires et un groupe de travail national sur les cas d'usage. La carte des zones humides est factuelle, basée sur l'arrêté de 2008 définissant les critères pédologiques et phytosociologiques. Les inventaires couvrent actuellement 60% du territoire, et nous visons une couverture complète avec le soutien des agences de l'eau. La carte ne comporte pas d'informations sur la fonctionnalité des zones humides. La méthodologie sur laquelle repose cette cartographie est rigoureuse et scientifique, allant au-delà de la simple identification d'espèces végétales. Enfin, la réglementation REACH sur l'interdiction du plomb dans les zones humides nécessite cette base de données pour son application.

Florence DENIER-PASQUIER, représentante de France Nature Environnement

Merci pour ces précisions. Concernant le groupe de travail sur les cas d'usage, pouvez-vous confirmer s'il s'agit d'un groupe ouvert uniquement aux membres du CNE ou si des experts externes peuvent y participer ?

Jean LAUNAY, président du Comité national de l'eau

De mon point de vue, oui.

Florence DENIER-PASQUIER, représentante de France Nature Environnement

Je propose de créer un mail spécifique pour les groupes de travail internes sur la cartographie des milieux naturels. Cela nous permettrait de mieux cadrer les engagements des personnes impliquées dans ces problématiques techniques.

Jean LAUNAY, président du Comité national de l'eau

Nous procéderons ainsi. Passons à la deuxième partie de la présentation.

- **Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE2) relatives à la protection des zones humides et tourbières**

Marion DOMINIAK, ministère de l'agriculture - DGPE

L'évolution qui marquera la mise en œuvre de la PAC en 2025 correspond à l'entrée en vigueur de la BCAE2. La conditionnalité des aides PAC comprend deux types d'exigences : les ERMG (exigences réglementaires en matière de gestion) et les BCAE (bonnes conditions agricoles et environnementales). La BCAE2, qui s'appliquera au cours de la période 2023-2027, concerne la protection des zones humides et des tourbières. Chaque État membre doit définir ses modalités d'application avant le 1^{er} janvier 2025.

Le périmètre d'application a été validé par le gouvernement en 2024 et notifié à la Commission européenne. Il se base sur l'intersection entre les parcelles déclarées à la PAC et les zones humides effectives au sein des zones Ramsar, ainsi que la couche des tourbières identifiées dans les zones humides effectives.

Les mesures retenues pour la BCAE2 à partir de 2025 sont :

- pour toutes les parcelles en zone humide : interdiction de remblaiement et de dépôt (sauf exceptions), et interdiction de nouveaux réseaux de drainage.
- pour les tourbières : interdictions supplémentaires concernant le labour, le travail du sol en profondeur, et l'utilisation de produits phytosanitaires.

Ces mesures visent à préserver les zones humides et à éviter de nouvelles dégradations, tout en maintenant une activité agricole.

L'entretien d'un réseau de drainage existant sur une parcelle est autorisé, à condition de ne pas augmenter sa capacité globale. Nous avons pris en compte les spécificités des zones de marais et des réseaux de gestion des niveaux d'eau, qui ne sont pas concernés par l'interdiction. Par exemple, en Camargue, le système de gestion de l'eau pour lutter contre la salinisation des terres n'est pas soumis à l'interdiction de nouveaux réseaux de drainage. Pour les tourbières, nous interdisons le

prélèvement et le brûlage, sauf dérogation prévue par des plans de gestion spécifiques.

Concernant le calendrier, nous avons initié le travail en 2022 pour établir l'état des connaissances et identifier les mesures applicables. Des concertations ont eu lieu en 2023 et jusqu'à l'été 2024, avec une phase de consultation locale au niveau régional. Cela a permis de corriger certaines erreurs et de stabiliser la cartographie à l'automne 2024.

Nous avons présenté l'ensemble du zonage et des dispositions au Comité national de suivi du plan stratégique de la PAC en octobre 2024. Ces dispositions ont été soumises formellement à la Commission européenne le 6 novembre 2024. Nous sommes actuellement en attente de sa validation formelle et répondons à ses questions sur les modifications proposées pour la campagne 2025.

Une fois validée par la Commission européenne, la cartographie BCAE2 sera mise en ligne sur le site du Géoportail. Cette carte s'appliquera sur la programmation actuelle de la PAC, sans actualisation en cours d'année même si de nouveaux inventaires sont réalisés.

Florence DENIER-PASQUIER, représentante de France Nature Environnement

Je m'interroge sur la pertinence de consulter le CNE alors que le dispositif est déjà acté auprès de la Commission européenne et ne sera pas réformé à l'avenir, même en cas de nouveaux inventaires territoriaux. FNE et d'autres organisations ont protesté contre ce qu'elles considèrent comme un affaiblissement d'une mesure de protection de la PAC, non seulement pour l'eau mais aussi pour le climat, notamment concernant les tourbières qui sont d'importants puits de carbone.

Je remets en question la qualité de la concertation au niveau régional, estimant que tout était décidé d'avance malgré nos alertes à tous les niveaux. Cette application restrictive de la mesure PAC aux zones humides contredit les mesures de protection prévues dans tous nos SDAGE.

La cartographie proposée est minimaliste, ne représentant qu'environ 0,75 % de la surface agricole utile, alors qu'une approche raisonnable aurait couvert au moins 4 %. Environ 14 000 hectares de tourbières n'ont pas été pris en compte car on se base sur un référentiel de 2008. Cette approche va créer des contradictions et de l'incompréhension sur le terrain.

Je souligne également le manque de connaissance des réseaux de drainage existants et demande une communication claire sur ce sujet au CNE, ainsi que la reprise des communications annuelles sur les chiffres d'autorisation et de déclaration de la police de l'eau.

Par ailleurs, le seuil de drainage actuel est très élevé et inadapté aux enjeux de ralentissement du cycle de l'eau. Cette nouvelle mesure PAC risque de fragiliser la réglementation existante sur les zones humides. Je demande une approche plus positive, reconnaissant les zones humides comme des atouts face au changement climatique, pas seulement des contraintes. De nombreux inventaires ont été financés par les agences de l'eau, avec des méthodologies sérieuses. L'effet de cette mesure sur la PAC est quasi nul. Je déplore la consultation tardive du CNE et l'affaiblissement potentiel de la protection des zones humides.

Charlotte VASSANT, chambre d'agriculture de l'Aisne

Nous n'avons pas reçu de retour sur la cartographie BCAE2 malgré nos demandes de modifications. La concertation a été insuffisante. Nous avons proposé des inventaires INRAE prouvant l'absence de tourbières dans l'Aisne, mais la cartographie n'a pas été validée. Vous parlez de zones humides "probables" alors que nous avons besoin de certitudes pour travailler.

Nous ne pouvons pas accepter une cartographie que nous n'avons toujours pas vue, alors qu'elle s'applique dès le 1^{er} janvier. Comment pouvons-nous la rectifier avant 2027 ? Nos analyses de sol ne sont pas prises en compte. Nous ne savons pas comment créer artificiellement des tourbières.

Nos demandes spécifiques pour la région Hauts-de-France, comme le maintien de certaines activités agricoles, n'ont pas été retenues. Nous sommes prêts à participer à la gestion des inondations si on nous le demande. Beaucoup d'anciens drainages ne sont plus connus aujourd'hui.

Luc SERVANT, vice-président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture

Je tiens à rappeler que la BCAE2 est une mesure supplémentaire de protection des zones humides, avec un impact financier sur les aides PAC pour les agriculteurs. Ce n'est pas une régression, mais une nouvelle contrainte qui s'ajoute aux réglementations existantes. Cela va à l'encontre des demandes du monde agricole de ne pas ajouter de nouvelles contraintes. Nous avons essayé de rendre cette mesure acceptable pour le secteur agricole tout en maintenant son objectif de protection. Elle n'annule pas les autres mesures de protection en vigueur.

Florence HABETS, directrice de recherche au CNRS

Je suis surprise par la tournure de la discussion. Les zones humides sont des espaces naturels déterminés par la topographie et l'hydrogéologie, pas une propriété de l'agriculture. Il semble y avoir une confusion entre l'aide PAC liée à ces zones et leur nature intrinsèque.

Concernant les zones drainées, il y a souvent un malentendu : les agriculteurs les considèrent comme des terres agricoles, tandis que nous les voyons comme des zones humides qui ont été drainées pour devenir des terres agricoles. Cette différence de perspective pose problème et je m'interroge sur sa gestion future.

Frédéric MOLOSSI, président de l'Association nationale des élus des bassins (ANEB)

Je regrette la méthode employée pour cette présentation, qui intervient après la transmission des dispositifs à la Commission européenne. Cela ne permet pas à notre instance de peser sur les décisions. De plus, quatre des cinq pôles zones humides ont remis en question cette approche. Il est paradoxal d'omettre systématiquement les acteurs de terrain, comme les SAGE et les CLE, qui auraient dû être consultés sur le zonage.

Le dispositif fait peser la plus lourde charge de contraintes sur les acteurs les plus volontaires, notamment les zones Ramsar. Cette situation manque de cohérence et ne respecte pas le rôle qui nous est normalement dévolu.

Jean LAUNAY, président du Comité national de l'eau

Comme l'a rappelé Marie-Laure METAYER, les sujets relatifs à la réglementation sont à dissocier de ceux qui relèvent de la PAC, Le CNE n'étant pas compétent en ce qui concerne cette dernière. Aujourd'hui, nous sommes sur une "présentation des travaux".

Marie-Laure METAYER, adjointe à la directrice de l'eau et de la biodiversité

Il y a deux sujets distincts. D'une part, la cartographie des zones humides, sur laquelle nous consultons le CNE concernant la méthode présentée. Les travaux de consultation n'ont pas encore commencé. D'autre part, la BCAE2 qui fait partie du processus PAC, avec ses propres instances de consultation pilotées par le ministère de l'agriculture, comme le comité PAC et le GT Conditionnalité, où les associations de protection de l'environnement sont représentées. Ces instances ont été consultées pour la BCAE2, sans demande spécifique de consulter le CNE.

Guillemette ROLLAND, Conservatoire national du littoral

Le sujet est effectivement confus. Je note que les zones Ramsar et les tourbières semblent sous-représentées dans cet inventaire et manquent de protection réglementaire. L'implication de la PAC pour permettre aux exploitants agricoles de bénéficier de primes supplémentaires sur ces territoires est positive.

Cependant, je regrette que les 4 000 à 5 000 exploitants agricoles sur les terrains du Conservatoire du littoral et de la Fédération des conservatoires d'espaces naturels ne puissent pas bénéficier de ces primes PAC, malgré l'éco-conditionnalité que nous leur imposons. Bien que ce soit insuffisant, je salue le lien établi avec les sites Ramsar, qui peuvent perdre leur label en cas de mauvaise gestion.

André BERNARD, président de la chambre régionale d'agriculture de Provence-Alpes-Côte-d'Azur

Le monde agricole subit de nombreuses pressions et fait des efforts considérables. Il faut davantage de compréhension et de reconnaissance envers ces efforts. Les contraintes et risques supplémentaires imposés aux exploitations sont excessifs. Il serait intéressant de comparer la part de surface agricole en zones humides à celle consommée par l'urbanisation et les aménagements depuis 50 ans, qui ne subissent aucune contrainte. Les aides PAC exposent souvent les agriculteurs à des risques et contraintes supplémentaires. J'appelle à plus de compassion envers le monde agricole et à une meilleure prise en compte de leur point de vue dans ces débats.

François-Marie PELLERIN, représentant de France Nature Environnement

Je soutiens les propos de Florence Denier-Pasquier et reste préoccupé par le caractère potentiellement régressif de cette proposition. J'insiste sur le manque de connaissances des inventaires de drainage, sans arrière-pensée dogmatique. Il faut distinguer les zones hydromorphes à assainir des zones humides à préserver, mais cela nécessite un inventaire que nous n'avons pas. Je prends l'exemple du Marais Poitevin, où je crains que ces propositions ne soient régressives par rapport aux discussions antérieures dans le cadre de l'établissement public.

Concernant les zones Ramsar, je m'interroge sur les limites restrictives du périmètre défini pour le marais poitevin. Se limiter à Ramsar pourrait créer d'importantes lacunes dans la protection des zones humides.

Frédéric MOLOSSI, président de l'Association nationale des élus des bassins (ANEB)

Je tiens à préciser que je ne revendique pas que le CNE se substitue à quiconque en matière de PAC. Mon propos porte sur la cohérence entre notre discussion sur la cartographie des zones humides et la décision prise concernant la PAC. Il aurait été pertinent que nous puissions donner notre avis sur ce sujet qui nous concerne tous, avant la décision de l'instance compétente.

Je partage les préoccupations exprimées sur l'impact de l'urbanisation sur les zones humides, qui mérite autant d'attention que celui du monde agricole. Cependant, je trouve paradoxal que les conditionnalités pour obtenir les aides de la PAC soient plus strictes pour les agriculteurs les plus volontaires, plutôt que pour ceux qui le sont moins.

Jean LAUNAY, président du Comité national de l'eau

Je précise que le sujet des drainages pourrait être abordé dans le groupe de travail national sur la cartographie, répondant ainsi aux préoccupations de Florence DENIER-PASQUIER et François-Marie PELLERIN.

Philippe NOYAU, président de la chambre régionale d'agriculture du Centre-Val-de-Loire.

Je tiens à souligner que ce dont on parle n'est pas une aide supplémentaire, mais une sanction. C'est une condition supplémentaire, pas une aide. Je ne comprends pas pourquoi le débat a dévié. Concernant l'inventaire des zones humides mentionné par François-Marie PELLERIN, si on classait tout ce qui est humide actuellement, les trois quarts de la France seraient en zones humides. Nous risquons de devoir importer nos aliments de pays qui ne se préoccupent pas des zones humides ou de l'utilisation des produits phytosanitaires.

Jean LAUNAY, président du Comité national de l'eau

Philippe, votre remarque n'était peut-être pas nécessaire. Malgré les fortes pluies cette année, le débat sur les zones humides se suffit à lui-même sans englober toute la France.

Grégory LE LAURENT, ministère de l'agriculture – DGPE

Tout d'abord, je rappelle que l'information sur la BCAE2 découle d'une décision gouvernementale, notifiée après un travail interministériel, notamment avec le ministère de la Transition écologique.

La BCAE2 est une mesure spécifique à la PAC, de nature coercitive, décidée par la Commission européenne. Elle vise à protéger les zones humides par de nouvelles exigences, dont le non-respect entraîne une réduction des aides PAC pour les agriculteurs.

Il est important de noter que la PAC est une politique publique spécifique qui n'interfère pas avec les autres réglementations. Les BCAE, dont la BCAE2, sont des exigences propres à la PAC qui s'ajoutent à la réglementation environnementale existante. Par exemple, les réglementations sur le drainage restent en vigueur indépendamment de la PAC.

Pour appliquer ces exigences, la PAC a besoin d'un périmètre d'application spécifique, qui est le zonage BCAE2, dont les principes de constitution ont été rappelés précédemment.

Je souhaite aborder le troisième point important concernant le calendrier et la concertation. La France doit définir une cartographie pour appliquer des exigences à la campagne 2025, conformément à la négociation sur la PAC en vigueur depuis janvier 2023. Nous avons évalué avec nos partenaires la connaissance disponible et sa robustesse.

Le ministère de la Transition écologique a précisé que la cartographie actuelle ne couvre qu'une partie du territoire et nécessite des mises à jour. Notre objectif était d'obtenir une photo à date suffisamment robuste et acceptée par les différents partenaires pour établir une norme.

Cet état des connaissances se fonde sur des éléments réglementaires existants. La PAC ne crée pas de nouvelle réglementation mais ajoute une condition pour le versement d'une aide publique. Elle s'appuie sur la définition des zones humides établie par la réglementation environnementale.

Les inventaires utilisés pour la carte BCAE2 ont fait l'objet d'une concertation locale. Pour assurer l'acceptabilité de cette nouvelle norme, nous avons ciblé les zones Ramsar où le consensus sur les zones humides est plus fort.

Je précise que la PAC ne demande pas de restaurer des zones humides ou des tourbières, mais de ne pas les dégrader davantage. L'interdiction porte sur le drainage supplémentaire et le prélèvement ou le brûlage de tourbe, sans contraindre la production agricole existante.

Enfin, cette norme BCAE2 s'applique à tous les pays européens, qui font face à des défis similaires de cartographie. Les périmètres concernés représentent environ 1% des surfaces dans la plupart des pays, et l'objectif de protection des zones humides est partagé au niveau européen.

Florence DENIER-PASQUIER, représentante de France Nature Environnement

Je n'ai pas obtenu de réponse concernant la connaissance des drainages existants. Les documents de concertation de la DRAF des Pays-de-Loire mentionnent que seuls les nouveaux drainages sont interdits, tandis que l'entretien des anciens reste possible. Il n'existe pas de cartographie nationale des anciens drainages. La réglementation se base sur la déclaration et l'autorisation IOTA. Les agriculteurs n'ayant pas déclaré leurs drainages pourront le faire via un outil numérique disponible en octobre-novembre.

Je demande que le CNE et son groupe de travail aient accès à l'inventaire des drainages existants, y compris les zones humides drainées qui restent des zones humides. Nous devrions avoir une communication régulière des données remontant aux services, d'autant plus que les années humides favorisent le drainage. Je m'interroge sur le suivi de la réglementation concernant les drainages existants et nouveaux, tant dans le secteur agricole que pour l'aménagement.

Grégory LE LAURENT, ministère de l'agriculture – DGPE

Le suivi et l'identification des drainages ne relèvent pas de la compétence du ministère de l'Agriculture. Concernant les tourbières, nous avons établi un état des lieux cet été, basé sur les inventaires existants conformes à la réglementation de 2008, qui disposent d'un attribut caractérisant le milieu tourbeux. Ces données ont été croisées avec les déclarations PAC pour identifier les parcelles considérées comme tourbières, susceptibles de sanctions en cas de non-respect de la conditionnalité.

Charlotte VASSANT, chambre d'agriculture de l'Aisne

Je n'ai pas obtenu de réponse. Comment un agriculteur peut-il contester la présence d'une tourbière sur sa parcelle si celle-ci est référencée au titre de la BCAE2, quand bien même des associations ou des cartes des sols affirmeraient le contraire ? C'est la même problématique pour les zones humides. On ne peut pas inventer une zone humide qui n'existe pas.

Grégory LE LAURENT, ministère de l'agriculture – DGPE

Je comprends votre préoccupation. Concernant la publication de la carte, elle sera disponible sur le Géoportail. Elle est déjà constituée suite aux travaux de cet été et aux consultations des DRAF. Cependant, nous ne pouvons pas la rendre opposable avant la validation de la Commission européenne, prévue pour mars. La carte sera alors accessible sur le Géoportail et TéléPAC, montrant les zones humides et les parcelles concernées. Je précise que tant que la carte n'est pas opposable, la norme ne l'est pas non plus.

Charlotte VASSANT, chambre d'agriculture de l'Aisne

Cela coïncidera avec la période de déclaration PAC, nous mettant encore une fois dans une situation difficile.

Grégory LE LAURENT, ministère de l'agriculture – DGPE

Il faut distinguer la déclaration PAC de la conditionnalité. La conditionnalité est contrôlée sur toute la campagne, indépendamment de la déclaration PAC. L'obligation concerne le drainage à partir d'une certaine date, pas le type de culture. Lors d'un contrôle, si vous affirmez ne pas être en zone de tourbière, la question sera de savoir si vous avez exploité ou brûlé de la tourbe. Si ce n'est pas le cas, vous respectez l'exigence.

Pour le drainage, qui concerne plus largement les zones humides, il est important de conserver les documents relatifs aux drainages existants. En cas de désaccord, un dialogue sera établi avec la direction départementale des territoires (DDT). Nous ne vous demanderons pas de recréer une tourbière. Nous sommes conscients des difficultés liées à l'identification des zones humides et des anciens drainages, mais nous devons respecter le cadre européen qui nous impose de définir des exigences sur ce sujet.

Jean LAUNAY, président du Comité national de l'eau

Je remercie tous les intervenants pour leurs questions et Monsieur Grégory LE LAURENT pour ses réponses au nom du ministère de l'Agriculture (MASA). Le report de ce point était justifié vu sa durée de deux heures. J'introduis maintenant le deuxième point de l'ordre du jour : l'étude du Cercle français de l'eau sur le financement global de la politique de l'eau en France. Je donne la parole au président du CFE pour l'introduction.

II. Présentation de l'étude sur le financement de l'eau du Cercle français de l'eau

Thierry BURLLOT, président du comité de bassin Loire-Bretagne et du Cercle français de l'eau

Je tiens en préambule à exprimer mon soutien aux habitants de Mayotte, qui souffrent actuellement, notamment sur la question de l'eau. Cela nous rappelle le travail accompli en France sur la modernisation des services publics de l'eau et de l'assainissement.

Pour le 60^{ème} anniversaire de la loi sur l'eau, nous devons changer d'approche face au dérèglement climatique. Concernant les zones humides, dans les Côtes-d'Armor, nous avons réalisé un inventaire en collaboration avec les agriculteurs, les élus et les associations. Cette méthode inclusive a permis de couvrir tout le département.

Pour réussir les défis à venir, il faut réconcilier les Français, particulièrement les agriculteurs, autour de la question de l'eau. Nous devons construire une politique bienveillante qui donne de la fierté, plutôt que d'imposer des restrictions.

Le Cercle français de l'eau, qui regroupe divers partenaires comme des élus, EDF, la FNTP, la FP2E, Amorce, Intercommunalités de France et l'AMF, a lancé une étude sur le financement du grand cycle de l'eau. Le modèle actuel, basé sur le principe "plus je consomme, plus je paye", a bien fonctionné pour le petit cycle (eau et assainissement), permettant la modernisation du pays et des solidarités entre zones rurales et urbaines.

Cependant, l'État a progressivement cherché à utiliser ces fonds pour d'autres fins. Récemment, on nous a demandé de financer les mesures agri-environnementales et climatiques en agriculture, ce qui représente une charge considérable.

Le financement du grand cycle de l'eau (SAGE, renaturation) va désormais dépasser celui du petit cycle dans certaines régions, posant des questions de financement, notamment dans les zones rurales peu peuplées.

L'étude que nous avons menée, avec le soutien de l'Association nationale des élus de bassin, Amorce, Intercommunalités de France et la direction de l'eau et de la biodiversité, vise à réfléchir à la transition du petit au grand cycle de l'eau. Nous espérons que le nouveau Premier ministre reprendra l'idée d'une Conférence nationale sur l'eau pour réconcilier les Français autour de cette question cruciale.

Maria SALVETTI, économiste et analyste des politiques publiques dans le secteur de l'eau

Cette étude nationale se présente comme un outil essentiel pour éclairer les décisions futures. Couvrant la période de 2013 à 2022, elle se base sur des données collectées en 2023 auprès des acteurs de l'eau, notamment les agences de l'eau, les collectivités territoriales et des services publics d'eau et d'assainissement. Elle dévoile un diagnostic complet sur la répartition des financements entre ménages, collectivités, industries et secteur agricole, mais aussi sur les coûts non couverts actuellement, tout en formulant des recommandations clés pour un financement équilibré et durable.

Avant de vous en présenter les résultats, il convient de préciser que notre définition de la politique de l'eau comprend six champs d'action :

- la réduction des pollutions de toutes origines et par temps de pluie ;
- l'accès et la qualité de l'eau à destination de la consommation humaine ;
- la restauration des milieux aquatiques et humides ;
- les actions de connaissance, de planification et de fonctionnement ;
- la prévention et la gestion du risque d'inondation ;
- la préservation de la ressource en eau, sa gestion, son partage et les actions de sobriété

Nous avons identifié plusieurs acteurs impliqués dans ces champs d'action : les ménages, les activités de production assimilée domestique (APAD), les industriels, les agriculteurs, les contribuables (nationaux et locaux), et l'environnement.

L'étude se concentre sur l'eau douce en France hexagonale et en Corse, excluant les départements d'outre-mer en raison de leurs spécificités. Nous avons évalué le financement apporté par chaque acteur et décrit les flux financiers, y compris les transferts entre acteurs.

Nous avons réalisé cette analyse au niveau national et pour chaque bassin hydrographique, en ventilant les flux financiers selon les instruments économiques utilisés : taxes, redevances environnementales, tarifs, dépenses pour compte propre, mécanismes de compensation et transferts.

Un point important de l'étude est la prise en compte des dépenses pour compte propre, souvent négligées dans les études focalisées sur le petit cycle de l'eau. Ces dépenses incluent celles des industriels non raccordés au réseau public, des ménages en assainissement individuel et des agriculteurs.

Sur la période 2013-2022, les acteurs de l'eau en France métropolitaine financent en moyenne 24 milliards d'euros par an au titre de la politique de l'eau. Sur ce montant :

- 93,5 millions d'euros retournent au budget de l'État (via le mécanisme dit de « plafond mordant » des agences de l'eau) ;
- 146,8 millions d'euros financent la politique de biodiversité de l'OFB

Ainsi, les dépenses françaises pour la politique de l'eau représentent 0,84 % du PIB, ce qui s'inscrit dans la moitié supérieure de la fourchette de valeur généralement acceptée, l'OCDE recommandant de consacrer de 0,35 % à 1,20 % du PIB au renouvellement et au développement des seules infrastructures d'eau et d'assainissement. Dans un contexte de changement climatique, cette fourchette de valeurs nécessiterait d'être revue à la hausse, notamment pour tenir compte des coûts non couverts, estimés dans notre étude à plus de 13 milliards d'euros par an.

Les agences de l'eau collectent 2,3 milliards d'euros, soit 10 % du total, mais ne dépensent que 1,8 milliard en moyenne annuelle en raison de ponctions budgétaires. Leur effet levier est important, générant 2 à 3 euros d'investissement pour chaque euro dépensé.

La répartition du financement est la suivante : 53 % par les ménages, 23 % par les industriels, 9 % par les agriculteurs, 9 % par les activités de production assimilées domestiques, et 6 % par les contribuables.

Concernant l'allocation des fonds, 92 % sont dédiés au petit cycle de l'eau (53 % pour l'assainissement et le pluvial, 39 % pour l'eau potable) et seulement 8 % au grand cycle. Cette répartition représente 21,5 milliards pour le petit cycle contre 1,9 milliard pour le grand cycle.

Les dépenses des agences de l'eau entre 2013 et 2022 montrent une diminution pour le petit cycle et une augmentation pour le grand cycle.

Le financement provient principalement des services publics d'eau et d'assainissement (12,9 milliards d'euros) et des dépenses pour compte propre (6,7 milliards d'euros), incluant l'assainissement individuel, la gestion des effluents agricoles et les dépenses des industriels non raccordés.

Les coûts non couverts s'élèvent à 4,2 milliards d'euros par an pour le renouvellement du patrimoine eau, assainissement et pluvial, auxquels il faut ajouter 400 millions d'euros annuels pour le traitement des micropolluants. Ces besoins ont été chiffrés par une étude économique mandatée en 2022 par l'Union des industries de l'eau et se déclinent comme suit : 1,8 milliard d'euros par an pour les services d'eau potable, 1,4 milliard d'euros par an pour les services d'assainissement, 1 milliard d'euros par an pour la gestion des eaux pluviales et 400 millions d'euros par an pour le traitement des micropolluants. Toutefois, ces estimations ne prennent pas en compte le traitement des pollutions émergentes telles que celles générées par les PFAS (traitement dont le coût a été estimé entre 500 millions d'euros et 1 milliard d'euros par an par l'association AMORCE) ni l'application de la révision de la directive eaux résiduaires urbaines (DERU2) qui vient d'être adoptée par le Parlement européen.

Je suis en train d'affiner le calcul des 400 000 millions d'euros estimés en 2022 pour le petit cycle de l'eau. Bien que le texte final de la DERU2 diffère des hypothèses initiales, l'ordre de grandeur reste pertinent.

Les 5 milliards d'euros de coûts environnementaux correspondent à l'ensemble des mesures nécessaires pour atteindre le bon état écologique de 100% des masses d'eau en France métropolitaine et en Corse. Cette première évaluation, issue de l'étude de la récupération des coûts publiée en 2019 par le ministère de la Transition écologique, représente le budget annuel qu'il faudrait consacrer à la dépollution et restauration des masses d'eau pour atteindre leur bon état au

sens de la directive-cadre sur l'eau. Ce montant est probablement sous-estimé car il ne prend que partiellement en compte les coûts liés à la gestion quantitative de la ressource.

Les 3 milliards d'euros de coûts assurantiels annuels sont liés aux inondations et aux épisodes de sécheresses et correspondent au total estimé par la Fédération des assureurs de France d'ici 2050. Nous avons également réalisé cette analyse pour chaque bassin, mettant en évidence leurs spécificités, comme la contribution plus importante des industriels dans le bassin Rhin-Meuse.

Florence DAUMAS, déléguée générale du Cercle français de l'eau.

La synthèse et le rapport complet de l'étude vous seront envoyés par courrier prochainement. Ils sont également disponibles en version numérique sur notre site internet. Je passe maintenant la parole à Thierry pour qu'il présente les principales conclusions et plus-values de cette étude.

Thierry BURLLOT, président du comité de bassin Loire-Bretagne et du Cercle français de l'eau

J'ai omis de mentionner la Caisse des dépôts parmi les partenaires du CFE, je m'en excuse. Cette étude révèle des points frappants. Les dégâts liés au dérèglement climatique sont estimés à 13 milliards d'euros, bien au-delà des 3 milliards mentionnés précédemment. Face à ce changement d'échelle, la France doit repenser son ambition en matière de gestion de l'eau, en sortant de la complexité technique pour revenir à une compréhension plus globale de l'eau comme bien commun essentiel à tous les secteurs.

Pour la première fois, le financement du grand cycle dépasse celui du petit cycle, avec des conséquences importantes. Par exemple, j'ai dû augmenter les redevances de 20 % dans le bassin Rhin-Meuse, payées à 80% par les consommateurs. Cela soulève la question de la pertinence du financement de la biodiversité et des MAEC du grand cycle par le fonctionnement du petit cycle.

Il existe également des disparités importantes entre les bassins. Rhin-Meuse, bassin le plus rural, collecte 380 millions de redevances par an, tandis que Seine-Normandie, couvrant 20% du territoire, approche les 800 millions. Ces écarts posent la question de la solidarité et du système de financement actuel, particulièrement pour les zones rurales.

Un point alarmant est la faible part des crédits européens dans le financement de l'eau en France, seulement 1 %. Il est crucial de se mobiliser pour que l'Europe prenne davantage en compte les enjeux de l'eau en France.

Malgré ces défis, le modèle français de l'eau reste exceptionnel, avec ses agences de l'eau, ses comités de bassin et son principe de financement. Nous devons réfléchir ensemble à son évolution pour répondre aux nouveaux enjeux.

En conclusion, en plus des 23,4 milliards d'euros actuellement consacrés au financement de la politique de l'eau, il faudrait dépenser, au minimum, 13 milliards d'euros supplémentaires pour une gestion durable et pérenne des ressources en eau (soit 56 % d'augmentation). Dans un contexte d'inflation, de tensions sociales et de contraintes fiscales, les marges de manœuvre pour trouver ces financements sont limitées. Cela doit donc inciter tous les acteurs à d'abord évaluer l'efficacité des actions menées ces dernières années pour améliorer la situation et, notamment, l'atteinte du bon état des masses d'eau.

Pour ce qui concerne les agences de l'eau, une analyse rétrospective de l'efficacité des programmes de mesures (PDM) et SDAGE passés serait sans doute un préalable pertinent avant d'engager les prochains. Et ce d'autant qu'elles ont un rôle de « boussole » ou d'aiguillon pour initier/encourager des actions transverses bénéfiques à tous (milieux et usages) et que l'expérience ainsi acquise pourrait aider tous les maîtres d'ouvrage à challenger leurs cibles et leurs plans d'actions.

Enfin, outre le besoin de trouver rapidement des ressources financières à la hauteur des enjeux, il faudra également s'assurer que la charge de ce financement soit répartie de façon équitable entre usagers au risque d'exacerber des tensions qui émergent déjà dans un contexte de sécurité hydrique menacée. Dans ce contexte un effort d'innovation est essentiel pour rendre notamment acceptable socialement et politiquement l'accroissement des ressources financières et en particulier le prix de l'eau auprès des divers contributeurs. De ce point de vue, la contribution principale des citoyens doit faire l'objet, au-delà des ajustements tarifaires à vocation sociale qui ne pourront régler seuls cette question, d'un lissage dans la durée, en échange de la clarté dans les travaux réalisés et les gains attendus en matière de services. En conséquence le recours à l'emprunt paraît inéluctable aussi bien devant l'urgence de certains investissements à réaliser que face à cette nécessité de lissage.

Dans ce contexte une articulation plus étroite des différentes sources de financement (aides, avances des agences et prêts de la Banque des Territoires) apparaît nécessaire à généraliser, et le lancement d'une réflexion collective, large et concertée, sur la construction d'un financement dédié au grand cycle de l'eau, devient indispensable, en réinterrogeant les instruments économiques à disposition, que ce soit par les tarifs, la fiscalité locale et nationale, les transferts ou les mécanismes de compensation.

Jean LAUNAY, président du Comité national de l'eau

Je partage votre avis sur la modernité de la loi de 1964, qui anticipait la décentralisation, la déconcentration, la démocratie participative et la fiscalité écologique. C'est un acquis à défendre, tout en restant ouvert à des améliorations.

Concernant le schéma des flux financiers, il faut préciser que la flèche rouge allant de l'Union européenne à l'État représente en réalité des fonds qui irriguent les collectivités, plutôt que d'entrer dans les caisses de l'État. Sur ce point des fonds européens, nous pouvons faire beaucoup mieux, comme l'avait déjà souligné la première phase des assises de l'eau.

Nicolas GARNIER, délégué général d'AMORCE

Nous avons économisé notre intervention pour ce sujet crucial. Tout d'abord, j'évoque la situation à Mayotte, où nous avons lancé une opération de solidarité sur la gestion des déchets, directement liée aux problèmes d'eau. De nombreuses collectivités se sont mobilisées pour aider Mayotte.

Concernant le travail présenté, il fait écho aux discussions sur la réforme des redevances d'il y a un an et demi. Il met en lumière l'inadéquation entre les enjeux, les moyens et les ambitions, ainsi qu'une asymétrie dans la répartition des coûts, des financements et des bénéfices. Je remercie Thierry Burlot et Maria Salvetti pour leur travail, que je considère presque optimiste. Les coûts non couverts augmentent, certains sont probablement sous-évalués, comme les 0,4 milliard pour le traitement des micropolluants. De plus, l'évaluation ne prend pas en compte les besoins d'investissement du grand cycle. Les 13 milliards d'euros supplémentaires ne sont qu'un minimum.

Cette inadéquation nous amène à trois réflexions principales :

- la répartition du coût de l'eau, des prélèvements et de la fiscalité ;
- l'utilisation des recettes ;
- le prix de l'eau.
-

Actuellement, c'est principalement le petit cycle, notamment les services publics d'eau et d'assainissement (SPEA), qui finance le modèle. Les élus assument cette solidarité, mais jusqu'à un certain point. Il faut envisager une affectation fléchée des financements pour éviter que les collectivités, qui financent 80% des coûts, ne se retrouvent avec seulement 30% des aides.

Concernant l'utilisation des recettes, nous devons mieux démontrer l'efficacité des aides des agences de l'eau en termes de passage à l'acte, d'économies d'eau et de réduction de la pollution.

Quant au prix de l'eau, il faudra l'adapter selon les usages, qu'il s'agisse d'industrie agroalimentaire, d'agriculture ou d'autres secteurs.

Nous sommes à un tournant : soit nous subissons un décalage croissant entre nos moyens et les enjeux, conduisant à une augmentation subie et souvent gâchée, soit nous assumons collectivement la nécessité de négocier un modèle économique cohérent avec l'ambition fixée par le Président de la République.

En conclusion, je souligne l'importance de la contractualisation et de la planification. Il est crucial d'établir une cohérence entre les ambitions nationales, infranationales et locales, et les moyens alloués. Sans cette contractualisation, nous risquons de ne pas atteindre nos objectifs.

Il nous manque un projet politique pour parler du prix de l'eau. Nous avons réussi à sensibiliser la population sur les enjeux climatiques et la transition énergétique, mais il faut maintenant un portage politique et médiatique sur l'eau, y compris au niveau gouvernemental. Le CNE devrait être l'instance qui porte ce dialogue et cette négociation entre les différents intérêts. Le CNE devrait aborder la question de la PAC, de la planification de l'urbanisme, et discuter d'un modèle économique viable pour éviter de subir et de payer les conséquences.

Frédéric MOLOSSI, président de l'Association nationale des élus des bassins

Je remercie tous ceux qui ont participé à l'élaboration de ce document, en particulier Thierry et ses équipes. Ce document nous offre une photographie de la situation actuelle. Les chiffres sont révélateurs : seulement 8 % sont consacrés au grand cycle de l'eau, et il manque environ 13 milliards d'euros par an pour atteindre nos objectifs, dont 8 milliards d'euros pour le grand cycle de l'eau. Cela nécessiterait de multiplier par cinq nos capacités d'investissement.

Je souhaite attirer l'attention du CNE sur deux points :

- les contraintes budgétaires pesant sur les collectivités locales, entraînant un fort recul des investissements, notamment des départements et des régions ;
- l'urgence de travailler sur la gouvernance et le modèle économique associé à la gestion globale de l'eau par bassin. La réflexion sur le prix de l'eau doit prendre en compte le financement du grand cycle de l'eau.

Nous ne pouvons pas continuer à dissocier le grand cycle et le petit cycle de l'eau. C'est pourquoi nous proposons, en accord avec Amorce et le Cercle français de l'eau, une feuille de route de travail partenariale autour de ces questions. Le CNE devrait être proactif dans l'élaboration de propositions pour alimenter les réflexions gouvernementales et les travaux parlementaires.

Marie-Laure METAYER, adjointe à la directrice de l'eau et de la biodiversité

Je remercie le CFE et ses partenaires pour cette étude qui met en lumière la diversité des acteurs impliqués dans la politique de l'eau et son financement. L'étude souligne la multiplicité des intervenants, des collectivités locales à l'Union européenne, en passant par l'OFB et les agences de l'eau. Le financement apparaît comme un élément crucial pour la mise en œuvre des politiques de l'eau.

L'étude apporte un éclairage essentiel sur les flux financiers et la répartition des coûts et financements entre usagers. Ces informations seront précieuses pour les futures décisions de politique publique, notamment dans le cadre d'une éventuelle Conférence nationale de l'eau.

Les chiffres présentés sont frappants : environ 23 milliards d'euros par an pour la dépense totale de la politique de l'eau, soit environ 1 % du PIB. Cela témoigne de l'effort considérable déployé sur ce sujet aux enjeux multiples : économiques, sanitaires et environnementaux.

L'étude met également en évidence un besoin de financement supplémentaire d'environ 13 milliards d'euros, un chiffre probablement sous-estimé. Cette évaluation rejoint celle de l'Union européenne, qui estime à 26 milliards d'euros par an le manque de financement pour le petit cycle de l'eau à l'échelle européenne.

Le financement du grand cycle de l'eau par le petit cycle reste une problématique majeure, similaire aux défis de financement de la politique de biodiversité. Face à des besoins croissants et des crédits publics en stagnation, il est nécessaire d'explorer de nouvelles sources de financement, notamment privées.

En conclusion, cette étude constitue une base solide pour repenser notre approche du financement de l'eau face aux défis colossaux qui nous attendent.

Jean LAUNAY, président du Comité national de l'eau

Je tiens à souligner le rôle proactif du CNE dans les processus antérieurs, notamment les assises de l'eau. J'ai personnellement plaidé pour la tenue de ces assises, y compris leur seconde phase, malgré certaines réticences initiales. Le CNE a également contribué activement au Plan eau à travers six groupes de travail. L'étude du CFE vient compléter ces efforts en apportant un éclairage crucial sur le financement. Je partage l'idée d'une proactivité accrue, tout en reconnaissant l'importance des actions passées qui ont permis de porter ces enjeux au plus haut niveau politique.

Pierre GUILLAUME, représentant de l'UFC Que Choisir

En tant que représentant des associations de consommateurs, nous sommes attachés au principe pollueur-payeur ou préleveur-payeur. Ce principe, qui s'applique également dans d'autres domaines comme la gestion des déchets, n'a pas été évoqué dans la présentation. Je me demande s'il serait techniquement possible de réaliser une simulation respectant ce principe constitutionnel de justice, à périmètre égal.

Claude MIQUEU, personnalité qualifiée

Je salue le travail du CNE et de l'équipe pour le webinar du CFE. La situation est critique, comme le dit la formule "le château d'eau brûle et nous regardons ailleurs". Le CNE doit changer d'approche et nous avons besoin de quatre réponses concrètes.

- Le plafond mordant ne peut plus être maintenu. Malgré les difficultés financières de l'État, ce dossier doit être traité comme une priorité nationale.
- Les nouvelles redevances de 2025 nécessitent une mise en œuvre et une pédagogie coordonnées entre les bassins pour faciliter cette transition délicate.
- Le déficit d'investissement doit être réévalué précisément, au-delà des 13 milliards par an estimés, pour permettre de nouveaux financements.
- Concernant l'Europe, bien qu'elle soit source de contraintes, elle offre aussi des opportunités de financement. Nous devons chercher à obtenir plus que le 1% actuel.

Il est temps de changer radicalement notre approche sur ces questions.

Christian LECUSSAN, président de la FENARIVE

Je remercie l'équipe pour le dossier présenté. J'ai quelques questions techniques : Dans les 23% de coûts payés par les industriels, incluez-vous tous les assimilés domestiques ? Les 5 milliards de coûts supplémentaires mentionnés sont-ils en plus des coûts actuels pour atteindre les 100% ? Avez-vous inclus les redevances d'assainissement payées par les industriels raccordés aux collectivités locales ?

Enfin, je veux indiquer que je ne suis pas d'accord avec Thierry BURLOT sur le principe "plus je consomme, plus je paie". J'ai analysé les données des 100 plus gros préleveurs d'eau parmi les industries françaises. Entre 2015 et 2023, ils ont réduit leurs prélèvements de 230 millions de mètres cubes.

Quant aux nouvelles redevances, d'après les chiffres des agences de l'eau (sauf Adour-Garonne et Artois-Picardie), l'augmentation pour les industriels est de 130 972 150 euros, soit 124,82%. Dans le bassin de Thierry, cette augmentation atteint 84,6%.

Avant d'envisager de nouveaux financements, nous devons évaluer l'efficacité des 24 milliards actuellement dépensés. L'état des masses d'eau ne s'est pas amélioré depuis six ans, voire s'est dégradé dans certains cas.

Les fuites dans les réseaux d'eau potable représentent 1,7 à 1,8 milliard de mètres cubes, soit l'équivalent de l'alimentation en eau de 20 à 25% de la population française.

Concernant le financement, nous devrions nous concentrer sur l'impact réel sur le consommateur plutôt que sur les rendements. Par exemple, une augmentation qui paraît catastrophique au niveau d'un syndicat d'eau peut ne représenter que 10 euros par an par personne.

Attention cependant à ne pas trop ponctionner les industriels. Certains envisagent déjà de délocaliser ou de fermer leurs usines en France à cause de ces coûts.

Thierry BURLOT, président du comité de bassin Loire-Bretagne et du Cercle français de l'eau

Je suis intervenu au précédent CNE concernant les redevances facturées aux entreprises, notamment dans l'agroalimentaire. Le déplafonnement des 6 000 m³ n'a pas été correctement préparé. C'est inacceptable. Une entreprise qui payait 5 000 euros se retrouve maintenant avec une facture de 200 000 euros. Sur le principe, que tout prélèvement soit sujet à redevance est logique, mais la méthode est contestable. Nos instances sont incompréhensibles. En Loire-Bretagne, 128 entreprises sont concernées par ce relèvement, mais elles n'ont pas été informées, ce qui est inacceptable.

Jean LAUNAY, président du Comité national de l'eau

J'ai abordé ce point avec la directrice de l'eau et de la biodiversité lundi. Les agences de l'eau sont en train de faire remonter les informations. Nous aurons bientôt une vision précise en nombre et en montant. Chacun a sa part de responsabilité dans nos instances respectives. Il faut partir d'un état des lieux précis avant d'assumer les conséquences.

Christian LECUSSAN, président de la FENARIVE

Nous ferons des propositions pour assumer cette situation.

Thierry BURLOT, président du comité de bassin Loire-Bretagne et du Cercle français de l'eau
Certes, mais une augmentation de 5 000 à 200 000 euros pour une entreprise n'est pas comparable.

Jean LAUNAY, président du Comité national de l'eau

Je suis d'accord. J'espère qu'une fois l'état des lieux précis établi pour chaque bassin, nous pourrions trouver des solutions sur mesure.

Thierry BURLOT, président du comité de bassin Loire-Bretagne et du Cercle français de l'eau

Je soutiens l'idée selon laquelle l'application de mesures aussi brutales sont difficiles pour les entreprises, même si le principe est compréhensible. Je tiens à souligner le travail exemplaire des entreprises sur la gestion de l'eau. L'augmentation des redevances les pousse à réfléchir davantage aux économies d'eau.

Concernant Sainte-Soline, nous avons besoin de réconciliation sur la question de l'eau. Il faut travailler avec les agriculteurs et les territoires, sans les accuser constamment. L'eau est un bien commun dont nous avons tous besoin. Nous devons aborder collectivement ces questions dans la cohérence des politiques publiques.

J'invite la profession agricole à rejoindre le CFE pour enrichir notre réflexion. En Bretagne, nous avons réussi à sortir des contentieux européens sur les nitrates en travaillant avec les agriculteurs. Quand on veut, on peut, mais il faut travailler ensemble.

Jean LAUNAY quitte la séance à 17 heures 25 et en confie la présidence à Marie-Laure METAYER.

Marie-Laure METAYER, adjointe à la directrice de l'eau et de la biodiversité

Le prochain CNE est prévu le 3 avril. Nous programmons un CNE exceptionnel le 19 février après-midi pour la présentation du rapport IGAS-IGEDD sur les captages et la qualité de l'eau potable, sous réserve de disponibilité.

Le 19 février au matin se tiendra la première réunion du groupe de travail sur les cas d'usages relatifs aux zones humides, en partenariat avec le monde agricole et les collectivités. Merci à tous, particulièrement à ceux qui sont restés jusqu'à la fin.

Anne PELLETIER- LE BARBIER, comité de bassin Seine-Normandie

Le 19 février tombe pendant les vacances scolaires, ce qui est regrettable.

Marie-Laure METAYER, adjointe à la directrice de l'eau et de la biodiversité

Je comprends la difficulté. Fin février, nous avons le Salon de l'agriculture, ce qui complique la planification pour de nombreux acteurs. Nous allons vérifier ce qui convient à l'IGEDD et à l'IGAS et reviendrons vers vous. Ces dates sont pré-bloquées, mais nous sommes conscients de la difficulté à trouver des dates qui conviennent à tous.

(les réunions du CNE et du GT zones humides ont été reportées au 6 mars)

La séance est levée à 17 heures 30.