

Comité national de l'Eau

Compte rendu de la réunion plénière du 8 décembre 2016

La séance est ouverte à 9 heures 45.

Jean LAUNAY, Président du CNE

Je commencerai par excuser Sophie Auconie, vice-présidente, qui arrivera plus tard dans la matinée et animera cet après-midi le travail de la commission consultative sur le prix et la qualité des services publics d'eau et d'assainissement (CCPQSPEA).

Paul Michelet, directeur de l'ONEMA, est également excusé suite à un deuil dans sa famille. Jean-Michel Zammite interviendra à sa place sur le point de l'ordre du jour relatif au plan Ecophyto I.

Au-delà de l'ordre du jour, cette séance est marquée par quelques points d'actualité.

Le projet de loi de finances rectificative pour 2016 a introduit un prélèvement nouveau, non pas cette fois sur les agences de l'eau, mais sur le fonds de roulement de l'ONEMA, à hauteur de 90 millions d'euros.

Une grève des personnels a touché les agences de l'eau hier et aujourd'hui.

Le travail se poursuit et avance sur le projet d'arrêté relatif aux prescriptions techniques pour les barrages, qui avait fait l'objet d'un point de l'ordre du jour de la précédente réunion. Je remercie Claude Miqueu pour son engagement et son écoute des acteurs.

Un arrêté pris hier par le directeur de l'eau au nom de la ministre a impliqué sept changements dans les nominations au CNE :

Dans le collège des représentants de l'Etat : Mme Nora Susbielle, chef du bureau de la politique de l'environnement à la direction générale des infrastructures de transport et de la mer, remplace Christel Fiorina ; M. Michel Lalande, préfet coordonnateur du bassin Artois Picardie, remplace Jean-François Cordet.

Dans le collège des usagers : Arnault Samba, chargé de mission à l'Union nationale des centres permanents d'initiatives à l'environnement, remplace Magalie Boutin ; Michel Carret, directeur du projet de développement du Rhône à la CNR, remplace Ghislain Wesirock;

Dans le collège des collectivités territoriales et de leurs établissements publics : dans le bassin Rhin Meuse, Noëlle Devie, conseillère départementale des Ardennes, remplace Daniel Béguin ; dans le bassin Réunion, Daniela Soundron, conseillère municipale de Saint-Pierre, remplace Olivier Rivière ; à l'association des régions de France, Thierry Burlot, vice-président du conseil régional de Bretagne, remplace Alain Rousset.

Je vous rappelle que le Comité national de l'eau est traditionnellement présidé par un député de la majorité, dont nul ne sait aujourd'hui comment elle sera composée après les élections législatives de juin 2017 auxquelles je ne me présenterai pas. Je suis donc député jusqu'au 17 juin prochain et présiderai les deux prochaines réunions prévues, mais pas les suivantes.

Enfin, je vous informe que du fait de l'indisponibilité de la personne qui devait présenter le projet d'arrêté approuvant le schéma national des données sur l'eau, l'avis sur ce projet est reporté à la prochaine réunion.

1. Approbation du compte-rendu de la séance du 4 octobre 2016

En l'absence de remarques émises en séance, le compte-rendu est adopté à l'unanimité.

2. Point d'information sur la révision de la directive cadre sur l'eau

Jean-Marie QUEMENER, direction de l'eau et de la biodiversité

Je m'occupe des affaires internationales et européennes à la direction de l'eau et de la biodiversité. Avec mon équipe, je suis donc en contact avec la Commission européenne pour la mise en œuvre des directives européennes (directive cadre sur l'eau, directive eaux résiduaires urbaines, directive nature, directive pour la mer et le milieu marin).

Je vous remercie, Monsieur le Président, d'avoir mis à l'ordre du jour la révision de la directive cadre sur l'eau (DCE). Le réexamen, prévu à l'horizon 2019, sera un moment charnière au niveau européen, comme l'ont bien identifié les 28 Etats membres.

Un réexamen est distinct d'une révision pour la Commission européenne, qui est très attachée à ces questions de vocabulaire.

Un réexamen est un diagnostic réalisé par la Commission, éventuellement suivi d'une proposition de modification du texte, au regard d'un bilan de la mise en œuvre de la directive dans l'Union européenne.

Une révision est un processus législatif beaucoup plus long et complexe (plus de deux ans) qui conduit à la modification d'un texte européen. Il suppose une décision commune du Conseil européen et du Parlement européen.

Pourquoi se pencher dès maintenant sur un réexamen qui aura lieu en 2019 ? Les directeurs européens de l'eau, qui se réunissent tous les six mois, dressent tous le même constat : la directive cadre a permis de réaliser de grands progrès, mais elle pose encore des problèmes de mise en œuvre. Or, tous les directeurs européens ont déjà à construire le troisième et dernier cycle de gestion de la directive, pour 2022 à 2027, échéance fixée par la directive pour atteindre le bon état.

Ils ont donc déjà interpellé la commission européenne au mois de juin et à l'automne sur leur difficulté à gérer ce troisième cycle de gestion. Atteindre le bon état de toutes les masses d'eau d'ici

2027 apparaît aujourd'hui difficile en Europe. Par ailleurs, d'autres cycles de gestion doivent-ils être prévus après 2027 afin de répondre aux objectifs de la directive cadre sur l'eau ?

La Commission européenne a fini par nous communiquer son calendrier de travail.

Elle commencera par évaluer les seconds programmes de gestion (SDAGE). Cet examen se fondera sur les données de rapportage, ce qui suppose de lui faire remonter toutes les données relatives à l'état de l'environnement et aux programmes de mesures.

Mi-2019, elle mettra au point un rapport sur la mise en œuvre de la DCE qu'elle présentera au Parlement européen.

C'est sur la base de ce rapport que la Commission prendra éventuellement, au plus tôt fin 2021, l'initiative d'un texte d'amendement de la DCE. Le processus législatif ne pourrait alors être mené à terme que fin 2023. Compte tenu des délais de transposition du droit européen dans les Etats membres, la modification n'interviendra donc pas avant 2024, voire 2025. Les évolutions législatives de ce texte ne seront donc connues qu'au moment du bilan à mi-parcours du troisième cycle de gestion.

Nos relations avec la Commission sont aujourd'hui extrêmement tendues. Les 28 directeurs de l'eau sont unanimes pour souligner des problèmes liés à des changements de thermomètres en cours de route, ou à de nouvelles connaissances dont nous ne disposons pas au début de la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau.

La Commission a depuis entre-ouvert la porte à quelques points de négociation. Elle admet que les troisièmes cycles des SDAGE devront être construits à droit constant, donc dans le cadre actuel fixé par la directive. Des plans de gestion seront prévus au-delà de 2027, toujours pour une durée de six ans. Le texte de la DCE est en effet construit de telle sorte que ces cycles de gestion de six ans se répètent à l'infini. La question est cependant de savoir comment les Etats membres devront dimensionner les troisièmes cycles de gestion : toutes les mesures nécessaires à atteindre le bon état en 2027 doivent-elles y être indiquées, au risque d'un « inventaire à la Prévert » de mesures qui ne seraient pas économiquement tenables ?

La Commission nous a donc soumis un examen juridique et technique des manières d'appliquer les dérogations à l'atteinte du bon état pour 2027 (articles 4(4) et 4(5)).

Les Etats membres et les institutions s'inquiètent surtout d'un risque de contentieux au niveau européen. Ce risque est clair concernant des projets locaux qui contreviendraient à la mise en œuvre de la directive. Le risque existe également si le bon état n'est pas atteint à la date du 31 décembre 2027, mais de manière plus mesurée, du fait des questions de faisabilité technique et des réalités des conditions de terrain qui pourront toujours être plaidées devant la Cour de justice de l'Union européenne. En revanche, la Commission européenne conduit une analyse approfondie des contenus de nos programmes de mesures, de la nature des mesures, de leur efficacité et adéquation par rapport aux pressions identifiées sur les bassins. La Commission demandera donc de justifier les mesures prises sur les bassins au regard des objectifs fixés dans le cadre des plans de gestion, ce qui risque de compliquer les échanges avec elle dans les mois qui viennent, comme lors des discussions, qui ont duré plusieurs années, sur l'efficacité des programmes d'action au titre de la directive « nitrates ».

Interventions

Tristan MATHIEU, Fédération professionnelle des entreprises de l'eau

D'un point de vue plus général, l'influence de la France semble insuffisante dans le processus européen : la coordination avec les parlementaires doit être renforcée, afin de former une représentation unitaire, pour bien identifier notamment les points de désaccord avec les Allemands, qui semblent être à l'origine de la politique environnementale européenne, notamment dans le domaine de l'eau. La France ne considère pas non plus suffisamment les lois européennes comme les siennes, et cherche souvent à les adapter excessivement, dans le domaine de l'environnement comme dans beaucoup d'autres domaines.

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

La position de la France est en effet particulière. Son influence sur la politique de l'eau est manifeste dans les réunions européennes. Dans ce contexte, une réunion est prévue à Bruxelles avec tous les présidents de comités de bassins, afin qu'ils puissent exprimer leurs positions à la Direction générale pour l'environnement de la Commission européenne l'environnement et pas seulement dans les réunions des directeurs de l'eau, qui se tiennent régulièrement au cours de l'année.

Bernard ROUSSEAU, France Nature Environnement

De quels effectifs au niveau européen dispose la Commission pour mener l'analyse approfondie des programmes de mesure ? Au niveau national, dans chaque bassin, de nombreuses personnes s'en occupent déjà.

Jean-Marie QUEMENER

La Commission est en train d'automatiser le traitement des données qui remontent des Etats membres. Les équipes de la Direction générale pour l'environnement sont importantes dans le domaine de l'eau. Des fonctionnaires français et experts nationaux détachés, avec lesquels nous collaborons étroitement, travaillent pour la Commission, ce qui nous permet de lever des incompréhensions et d'exprimer notre voix. Le mode de travail de la Commission consiste principalement à recourir au centre commun de recherche, qui fonctionne comme un grand bureau d'études. L'enjeu pour nous est d'accéder aux cahiers des charges transmis par la Commission à ce bureau d'études et de nous positionner à toutes les étapes d'élaboration de ses travaux et rapports.

Jean LAUNAY, Président du CNE

Les experts détachés n'empêchent pas que les rapports de force restent tendus. Comment se développent-ils ?

Jean-Marie QUEMENER

J'assiste avec Virginie Dumoulin (adjointe au directeur de l'eau et de la biodiversité) aux réunions des directeurs de l'eau qui ont lieu tous les six mois au niveau de la Commission européenne. Les ordres du jour portent actuellement sur la DCE et l'agriculture. Nous préparons toujours ces réunions dans un cadre informel de manière à agréger plusieurs Etats membres dans une coalition. Je me suis ainsi rendu à Madrid pour préparer une position commune avec l'Allemagne, le Royaume-Uni et les pays du Benelux. C'est ainsi que nous sommes le plus certains d'obtenir une inflexion de la position de la Commission européenne.

Les tensions actuelles tiennent au fait que les 28 Etats membres demandent davantage de flexibilité sur la mise en œuvre de la directive cadre et une reconnaissance des difficultés à mettre en application les textes sur le terrain. Mon travail est de capitaliser l'expérience de terrain française pour faire comprendre nos difficultés aux techniciens de la Commission européenne, notamment en les faisant se déplacer sur le terrain. Ces difficultés concernent par exemple la restauration de la continuité écologique sur le Rhin, sur laquelle les positions de la Commission européenne sont assez dogmatiques actuellement.

Les experts nationaux détachés nous renseignent sur les motivations officieuses des positions de la Commission. Au sein du ministère, la Direction des affaires internationales et européennes travaille également en étroite collaboration avec le Parlement européen. Toutefois, les parlementaires français européens sont aujourd'hui assez peu intéressés par la question de l'eau : en témoignant nos échanges du mois de juillet dernier sur le Conseil européen et l'eau.

Christian LECUSSAN, président de la FENARIVE

Toutes les personnes chargées d'appliquer la DCE (élus, agriculteurs, industriels, consommateurs) seront-elles entendues dans le cadre du processus d'évaluation et de révision de la DCE ?

Jean-Marie QUEMENER

Notre intérêt est en effet de faire remonter à la Commission européenne un maximum de retours du terrain. Cette logique d'écoute suivra différents canaux. La Commission mettra d'abord officiellement un certain nombre de documents à la consultation du public : tous les groupes professionnels seront ainsi invités à s'exprimer sur le contenu des rapports liés à la directive et les perspectives de cette politique. Au niveau français, les fonds manquent pour solliciter les acteurs français. Je retiens toutefois votre idée d'impliquer les acteurs des bassins sur ce processus de travail.

Jean LAUNAY, Président du CNE

La réunion mentionnée par François Mitteault participe de cette méthode.

Nathalie ROUSSET, Comité de bassin Loire-Bretagne

En tant qu'élue de terrain, je considère que les mesures de la DCE sont davantage dogmatiques et théoriques que pragmatiques ou de bon sens, et sont très difficiles à appliquer concrètement. Cette complexité est responsable du manque d'implication des élus.

De même, diffuser un document pour susciter des réponses du terrain ne permet pas de sortir de la théorie. Il faut être confronté à des propriétaires de petits ouvrages pour voir comment sur le terrain les personnes peuvent s'impliquer. Or, les cabinets d'études refusent de reconnaître les difficultés soulevées, même lorsqu'elles sont manifestes, tant qu'une étude précise n'aura pas été menée.

Jean-Marie QUEMENER

Un séminaire sur la continuité écologique sera organisé par le ministère au mois de janvier. Je travaille actuellement à y faire venir des représentants de la Commission, pour y présenter leurs positions sur cette question, mais aussi pour qu'ils entendent des remontées de terrain telles que la vôtre.

Bernard LENGLET, vice-président AFEPTB

Je préside deux commissions locales de l'eau. Le SDAGE fonctionne lorsqu'il se décline également en SAGE sur le territoire. La France est-elle toutefois couverte en SAGE ? Un SAGE est une feuille de route, qui doit contenir des fiches d'actions chiffrées et être revue tous les six ans. Un grand mouvement de réorganisation de la gouvernance de la gestion des eaux est en cours au niveau national. Nous avons donc les outils pour appliquer la DCE, mais il faut leur donner du sens : les SAGE doivent être rendus opérationnels.

Arnaud COMITI, ACFCI

Quelles autres directives génèrent des contentieux au niveau européen, et quels montants d'astreintes financières s'appliquent ? La Grèce notamment avait été condamnée à des montants considérables dans le cadre de la directive sur les eaux résiduaires urbaines (ERU).

Jean-Marie QUEMENER

Toute directive européenne est une source de contentieux potentiel. Parmi les directives mises en œuvre à la DEB, celles qui génèrent le plus de contentieux ou de processus pré-infractionnels sont celles qui concernent la nature.

Les Etats membres ne sont toutefois sanctionnés financièrement qu'au terme d'un processus très long, et à condition de faire preuve d'une mauvaise volonté vraiment particulière. Le traité fondateur de l'Union européenne fixe qu'une amende financière se calcule sur la base du PIB du pays, soit environ 20 millions d'euros pour la France. S'ajoute à ce montant forfaitaire une astreinte journalière qui court jusqu'à extinction du dernier foyer de contentieux. Lors du contentieux sur la directive « eaux résiduaires urbaines », cette astreinte était estimée à environ 200 000 euros par jour. Dans les faits, les sanctions financières sont toutefois peu mises en œuvre. La seule vraie sanction financière qu'ait connue la France a concerné les poissons pêchés sous taille : elle s'est élevée à plusieurs dizaines de millions d'euros.

François MITTEAULT

Les directives communautaires sont une composante importante de la manière dont la Direction gère la politique de l'eau. Les difficultés rencontrées avec la Commission, dans ce domaine comme dans bien d'autres, ne sont toutefois pas de nature à remettre en cause l'architecture de notre organisation (documents de programmation, SDAGE, SAGE, etc.), qui est considérée stable aujourd'hui.

La Commission manque aujourd'hui de souplesse : elle lance moins d'expérimentations et est moins prospective que par le passé, ce qui manque dans les outils disponibles en matière de politique de l'eau. Le cadre fixé ne tient pas compte de toutes les évolutions et difficultés. Il ne s'agit cependant pas de remettre en cause la manière dont la DCE est déclinée dans notre pays.

En abordant les questions de biodiversité au Comité national de la transition écologique, la manière dont les directives européennes sont déclinées en France en matière de politique de l'eau a été prise comme modèle. Ce modèle est suivi pour les milieux marins, avec une directive qui sera déclinée en plans d'action, etc. C'est plus compliqué pour la biodiversité.

Des critiques peuvent toutefois être émises, et la France les relaie auprès de la Commission européenne.

Yannick PAVAGEAU, direction générale de la santé

La France sera amenée à remonter un nombre considérable de données sur deux autres directives importantes :

- celle de 1998/ 83/CE sur la qualité des eaux potables, dont les annexes 2 et 3 sont en cours de révision, et qui donne lieu à une activité de rapportage de la France tous les trois ans, pour 16 millions d'analyses ;
- celle de 2006/7/CE sur la qualité des eaux de baignade, qui fait l'objet d'un rapportage annuel au 31 décembre, pour 3 500 sites de baignade.

La France est le pays en Europe qui rapporte sur le plus grand nombre de données sur la qualité des eaux de baignade.

Si aucun contentieux n'est en cours sur ces directives, elles ont donné lieu à l'ouverture de dossiers de la part de la Commission et la directive sur la qualité des eaux potables a même occasionné des pénalités.

Bernard ROUSSEAU

Nous connaissons des difficultés à atteindre les objectifs fixés par la directive cadre sur l'eau. La question n'est pas de savoir si telle masse d'eau est plus ou moins proche du bon état : elle est plutôt que la politique menée ne permet pas d'avancer de manière significative, sauf exception locale. Tous les administrateurs d'agences de l'eau connaissent les causes de la non-atteinte des objectifs. Or, il n'est pas certain que l'on puisse s'attaquer à ces causes de manière massive. Nous pouvons donc redouter de ne pas avoir les résultats attendus en 2027 ou 2021, malgré les moyens financiers conséquents consacrés à ces politiques. Ce serait tomber facilement sous la critique. Une autre solution serait de réduire les ambitions des objectifs, ce qui serait inquiétant, car c'est la connaissance scientifique des milieux qui doit prévaloir plutôt que les moyens organisationnels ou politiques.

Jean LAUNAY

Je suis très sensible aux difficultés soulevées par Nathalie Rousset, notamment en ce qui concerne la continuité écologique. Une corrélation entre la continuité écologique et le bon état des masses d'eau est-elle avérée sur le terrain ? La question des moulins me préoccupe notamment. Sur le terrain, l'arasement des seuils fait l'objet d'un traitement très hétérogène selon les départements par les propriétaires de seuils.

Le manque d'implication des parlementaires sur le sujet de l'eau m'inciterait presque à me présenter aux élections européennes. Lors de la COP22, à Marrakech, Sophie Auconie a lancé l'idée de créer un réseau international de parlementaires sur la question de l'eau, ce qui permettrait de faire progresser leur prise de conscience. Le conseil mondial de l'eau semble soutenir cette initiative.

François MITTEAULT

La France fait partie des pays qui appliquent le mieux les directives européennes.

Nous souhaitons que des liens plus étroits soient construits avec d'autres domaines des politiques communautaires, et notamment avec la PAC. Les directeurs de l'eau s'associeront avec les directeurs de l'agriculture pour rencontrer les DG agriculture et environnement au printemps, afin de

joindre plus fortement ces deux politiques à l'occasion du prochain cycle des politiques de la PAC. Cette initiative marque une convergence nouvelle, qui mérite d'être soulignée.

La continuité écologique des cours d'eau pourrait être mise à l'ordre du jour d'un prochain CNE, car il s'agit d'un vrai enjeu de politique publique.

Jean LAUNAY

Ce sujet me tient à cœur et je souhaiterais qu'il fasse l'objet d'un temps de travail. Il fait partie des « irritants » sur le territoire.

3. Point d'information sur la mise en place de l'Agence française pour la biodiversité

François MITTEAULT

L'installation de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) est depuis plusieurs mois prévue au 1^{er} janvier 2017, ce qui semble réalisable aujourd'hui sauf problème inattendu.

Le décret AFB, qui donnera son existence juridique et opérationnelle à l'AFB, doit à cette fin être signé avant la fin de l'année et donnera lieu à un certain nombre d'arrêtés.

Une section du Conseil d'Etat a examiné le projet de décret le 29 novembre et a émis un certain nombre de remarques.

La plus importante concernait un manque de respect des procédures de consultation dans la mise en œuvre de la mutualisation des fonctions de police entre l'ONCFS et l'AFB. La loi prévoit en effet que cette mise en œuvre se fasse au sein d'unités de travail en commun. En conséquence, le Conseil d'Etat a souhaité que cette question, qui devait être développée dans le décret d'application, soit traitée séparément. Elle le sera donc par voie de circulaire, ce que les juristes jugent parfaitement possible.

Un second point, mineur, concerne la communication de l'AFB. Les discussions sont en cours entre le secrétariat du gouvernement et le ministère sur la manière de le traiter.

Dans sa version du Conseil d'Etat, le décret devrait donc être signé au plus tard la semaine prochaine par les différents ministres.

Après sa publication, deux autres textes devront également être publiés.

Le premier est l'arrêté de composition du conseil d'administration de l'Agence, qui comportera 43 membres désignés par arrêté de la ministre de l'environnement. Une réunion de travail la semaine précédente a permis d'avancer sur cette composition, très attendue dans le monde de l'eau, de la biodiversité et de la mer.

En second lieu, le conseil d'administration de l'Agence n'étant pas en place, son budget devra être fixé par un arrêté conjoint du ministre du budget et du ministre de l'environnement. L'équipe de préfiguration de l'AFB s'est réunie plusieurs fois avec le ministère du budget afin d'établir un projet de budget.

Comme indiqué par Jean Launay en introduction, nous espérons que le fonds de roulement de l'ONEMA ne fera pas l'objet de prélèvements. Toutefois, le ministère du budget considère qu'au-delà d'un certain montant, laisser de l'argent dans les fonds de roulement et emprunter de l'argent pour les besoins de l'Etat relève d'une mauvaise gestion.

Mobiliser le fonds de roulement de l'ONEMA aurait de plus nécessité de présenter un premier budget de l'Agence en déséquilibre, que le fonds de roulement aurait ensuite rééquilibré. Or, ce budget en déséquilibre aurait été difficile à négocier.

Le premier budget sera donc en équilibre. Il agrégera les données des quatre organismes intégrés, ainsi que les effectifs supplémentaires dont l'Agence sera dotée et les conséquences en termes de masse salariale des modifications statutaires liées au « quasi-statut » de l'Agence.

Le budget d'intervention initial de l'Agence correspondra à celui actuel de l'ONEMA, environ 60 millions d'euros, plus un budget disjoint pour Ecophyto.

Ce budget pourra toutefois faire l'objet d'une délibération, et d'éventuelles rectifications, lors du premier conseil d'administration de l'Agence.

D'autres arrêtés de nomination de l'équipe de direction de l'Agence et de l'agent comptable devront également être signés, mais ils ne posent pas de problème de fond.

Une première réunion du conseil d'administration devrait se tenir la deuxième quinzaine de janvier et servir d'acte politique fondateur de l'Agence. Le conseil d'administration devra enfin proposer le président de l'Agence qui sera ensuite désigné par décret simple.

Interventions

Arnaud COMITI, chambres de commerce et d'industrie

A quelle date est prévu l'arrêté fixant la composition du futur Comité national de la biodiversité (CNB), et quels seront les liens entre le CNB et le Comité national de l'eau ?

Pour votre information, CCI France a été partenaire du premier forum « Economie et biodiversité », organisé par la mission d'installation de la future Agence. Les entreprises seront très attentives à trois points en matière de biodiversité : les conséquences de l'introduction du préjudice écologique dans le code civil ; leur place au sein de la future gouvernance de la biodiversité ; l'évolution du financement de la politique de biodiversité.

CCI France organise également un tour de France de la biodiversité en chambres de commerce et d'industrie, dont la prochaine étape est jeudi prochain après-midi, à Marseille. L'inscription est gratuite et vous y êtes tous cordialement invités.

Ibrahim Amedi BOINAHERY, président du comité de bassin de Mayotte

Les bassins de l'outre-mer seront-ils représentés à l'AFB comme ils le sont actuellement à l'ONEMA ? Compte tenu des délais impartis, quand et comment seront désignés ces représentants ? Les présidents des comités de bassin n'en ont pas connaissance pour l'instant.

Bernard ROUSSEAU

Je ne comprends pas qu'un budget initial de 60 millions d'euros soit annoncé pour l'AFB, puisque les moyens fournis à l'ONEMA par les Agences de l'eau sont plutôt de l'ordre de 140 à 150 millions d'euros.

Sylvie GUSTAVE-DIT-DUFLOT, comité de bassin de Guadeloupe

L'association des dirigeants de France nous a transmis le rapport de la commission de développement durable, qui présente plusieurs scénarios possibles pour le financement de l'AFB.

Pourriez-vous nous donner davantage de précisions à ce sujet ? Une certaine implication des régions est demandée quel que soit le scénario envisagé.

André BERNARD, chambres d'agriculture

D'après mes informations, le conseil d'administration comporterait seulement quatre représentants du monde économique, qui est pourtant souvent cité et mis à contribution. Nous espérons donc qu'il sera mieux représenté, et qu'au moins deux représentants de l'agriculture seront présents, 70 % du territoire restant rural.

François MITTEAULT

Le Comité national de la biodiversité fera l'objet d'un des premiers décrets publiés avec celui de l'AFB. Nous avons ainsi transmis au Conseil d'Etat une liste de treize décrets prioritaires à publier avant la fin de l'année. Les comités régionaux de la biodiversité sont également concernés, ainsi qu'un certain nombre de décrets concernant les milieux marins.

Une fois le décret de cadrage du CNB publié, sa nouvelle gouvernance devra être construite très rapidement, sur le modèle du CNE.

Quatre postes sont prévus pour les représentants socio-économiques au conseil d'administration de l'AFB, mais celui-ci ne comportera que 43 membres, ce qui représente déjà un nombre élevé d'administrateurs au regard des normes d'administration actuelles des fonctions publiques. Cet arbitrage ne sera pas remis en question. Légalement, la moitié de ces membres devront représenter l'Etat, les opérateurs et personnes qualifiées au sein du collège 1. L'autre moitié devra inclure les ONG, les acteurs socio-économiques, les représentants des collectivités, des parlementaires et des personnels. Les places sont donc limitées.

Outre les comités régionaux et le conseil d'administration de l'Agence, les comités d'orientation sont également un élément important de la gouvernance prévue par la loi. Ils ne sont en effet pas exclusivement réservés aux membres du CA. Des comités d'orientation sur l'eau, sur l'outre-mer, sur la mer, sur les espaces naturels sont ainsi prévus, mais leur mise en place relèvera de la décision de l'Agence.

La loi précise en outre que les bassins géographiques de l'outre-mer doivent être représentés dans les différents collèges. L'exercice matriciel proposé au ministre est que, même si tous les présidents de comité de bassin et tous les directeurs d'agences de l'eau ne pourront pas être présents, tous les bassins seront représentés au moins par un membre dans les différents collèges. Par exemple, certains représentants des collectivités locales seront ainsi également membres d'un bassin.

Le rapport sur le financement de la politique de l'eau et de la biodiversité des milieux marins, commandé par la ministre en juin ou juillet 2015 au conseil général de l'environnement et du

développement durable (CGEDD), est désormais public. Il a fait l'objet hier d'un débat au Comité national de la transition écologique (CNTE). Il s'inscrit dans le moyen terme, en prenant en compte les évolutions de la loi sur la biodiversité (qui permet aux agences de l'eau d'intervenir dans tous les domaines de la biodiversité) pour proposer des éléments d'aide à la décision.

Le rapport dresse d'abord un état des lieux très intéressant des financements publics (y compris européens, des collectivités, des régions, des conseils généraux, etc.) des politiques de la biodiversité, qui sont évalués aujourd'hui à un milliard d'euros annuels, contre deux milliards d'euros consacrés à l'eau. Les besoins complémentaires pour honorer nos engagements communautaires, internationaux, en matière de biodiversité sont également estimés, de 200 à 300 millions d'euros.

Différents scénarios sont ensuite proposés sur cette base pour la construction du budget triennal 2018-2021, qui est en cours de discussion au ministère du budget. Selon le rapport, l'enjeu en termes de financement de politique publique est surtout d'assurer la bonne coordination entre tous les financeurs de la biodiversité (Etat, collectivités, Europe, etc.), qui sont plus nombreux que dans le domaine de l'eau.

Le budget d'intervention de l'AFB sera de 60 millions d'euros, mais son budget global sera de 180 millions d'euros, sans compter le budget dédié à Ecophyto. La contribution des agences de l'eau à ce budget s'élèvera à 145 millions d'euros pour 2017. Le plafond est de 150 millions d'euros.

Marcel SIGISCAR, président du comité de bassin de Guadeloupe

Votre réponse sur la représentation de l'outre-mer n'est pas totalement satisfaisante au regard des besoins d'investissement particuliers de ces territoires.

Que deviendront à cet égard les offices de l'eau, qui sont le pendant des agences de l'eau ?

Nous souhaitons marquer fortement de notre empreinte ces réformes à venir. Nous sommes trop souvent oubliés.

François MITTEAULT

Rien n'est prévu pour intégrer les offices de l'eau dans la gouvernance de l'Agence. La loi modifie toutefois la gouvernance des structures d'outre-mer, avec notamment un comité d'orientation spécifique qui devra se mettre en place dès l'installation de l'Agence. Un décret portera également spécifiquement sur cette question.

Christian LECUSSAN

Le rapport du CGEDD mentionne un besoin complémentaire d'un peu plus de 200 millions d'euros, ce qui porterait le budget cible de l'AFB à 425 millions d'euros, 225 millions d'euros étant prévus par le regroupement des quatre organismes constitutifs.

François MITTEAULT

Le rapport du CGEDD n'engage que ses auteurs. Ce besoin complémentaire pour honorer nos engagements communautaires et internationaux ne sera ainsi pas nécessairement mis en œuvre par l'AFB. Il pourra être financé par les collectivités, par des crédits communautaires, par la taxe d'aménagement, etc. Le rapport produit de très nombreux scénarios à cet égard, mais aucun n'a encore été définitivement arrêté.

4. Présentation des conclusions du groupe de travail sur la gouvernance dans les instances de bassin

Pierre-Alain ROCHE, président du groupe de travail

Le groupe de travail gouvernance a repris ses travaux avec le nouveau mandat qui lui a été donné pour travailler sur l'ajustement en 2017 du collège des collectivités, désormais appelé collège des parlementaires et des collectivités territoriales. Les adaptations prévues pour les autres collèges sont plus modestes et n'ont pas nécessité que le groupe de travail s'y penche.

Cet ajustement était annoncé pour juillet 2017, en cohérence avec le renouvellement des présidents de comités de bassin. L'introduction dans ce collège de « parlementaires », au sens de parlementaires désignés par chacune de nos chambres, suppose toutefois que ces chambres soient reconstituées, ce qui n'interviendra qu'après le premier semestre pour le Sénat. Il semblait donc difficile de demander au Sénat de désigner ses représentants à la veille de son renouvellement, même s'il ne s'agit que d'un renouvellement par tiers. Ces nominations ont donc été décalées à l'automne, de sorte que les mandats des présidents et vice-présidents des comités de bassin devront être prolongés jusqu'au 31 décembre pour assurer la continuité de l'action.

Le calendrier de la préparation des onzièmes programmes, chers aux directeurs d'agences de l'eau, est quant à lui respecté.

Deux scénarios ont été envisagés pour cet ajustement.

Le scénario minimaliste se contente d'appliquer les évolutions législatives en faisant une place aux parlementaires au sein du collège.

Le scénario plus ambitieux tire les conséquences de ces évolutions législatives sans déstabiliser les mandats en cours des membres des comités de bassin.

Les principes proposés pour cette adaptation sont les suivants.

Les représentants d'une institution conservant son siège restent désignés jusqu'en 2020.

Les mandats des nouveaux entrants vaudront transitoirement jusqu'en 2020, de manière à ce que le prochain cycle se déroule normalement.

Les règles nationales prévues pour encadrer l'exercice devront être précises, mais pas d'un niveau de détail tel qu'elles empêcheraient les préfets coordonnateurs de bassin de trouver les bons ajustements locaux. Un compromis entre la rigueur systématique et l'adaptation subsidiaire a ainsi été recherché.

La taille des comités de bassins existants restera inchangée, pour ne pas générer des effets induits sur les autres collèges. Ce principe très important a toujours dominé les travaux de notre groupe depuis l'origine. Nous raisonnerons donc à effectifs constants, ce qui rend plus difficile de trouver des solutions.

La loi parle d'intégrer au moins un parlementaire par bassin. Il a donc semblé plus simple d'attribuer un sénateur et un député à chaque bassin.

Les règles de majorité ont légèrement évolué. Le travail réalisé sur le bloc communal par les associations de collectivités a été extrêmement constructif, avec des discussions y compris hors des réunions. L'ensemble des parties se sont ainsi accordées pour que le pilotage du processus reste assuré par l'association des maires de France (AMF), mais que l'ensemble des associations représentées participent à ce processus. La moitié des sièges des EPCI seront désignés sur proposition de l'assemblée des communautés de France (AdCF), afin que la proportion des EPCI par rapport aux communes individuelles augmente progressivement, dans le respect néanmoins des nombreux quotas spécifiques portant sur la montagne, le littoral, etc.

Un ajustement de la représentation des régions était nécessaire. Le niveau global de cette représentation a été maintenu (avec 30 postes, contre 32 actuellement), mais il a été décidé qu'une région qui représente plus de 1,5 % de la population d'un bassin se verrait attribuer un siège ; et qu'une région qui représente plus de 25 % de la population d'un bassin se verrait attribuer deux sièges. Je remercie Monsieur Blanchard (direction de l'eau et de la biodiversité) du travail effectué pour trouver ces ajustements, qui permettent d'assurer la continuité du système existant tout en corrigeant les anomalies qui résultaient des fusions. La discussion avec la représentante de l'association des régions de France (ARF) dans le groupe de travail a montré que la perte de deux représentants des régions au global était parfaitement acceptable. D'autres désignations pourront être trouvées pour les conseillers régionaux concernés, afin qu'ils puissent continuer leurs activités de présidents de commissions, etc.

Tous les travaux antérieurs visaient à introduire dès que possible au collège une représentation des EPTB et des EPAGE, ce qui supposait de réallouer à ces structures une partie des postes désignés aujourd'hui individuellement par chaque département.

Le scénario minimal envisagé à cette fin consiste à ne réallouer qu'une dizaine de sièges des départements vers les parlementaires, et à affecter le solde des postes de la coopération interdépartementale aux EPTB. Le principe général selon lequel chaque département désigne un représentant au sein du comité de bassin resterait ainsi respecté, sauf exception marginale.

Toutefois, moins les départements auxquels une représentation au sein du comité de bassin sera refusée seront nombreux, plus cette mesure apparaîtra discriminatoire. Le groupe de travail, à l'exception de l'association des départements de France (ADF), a donc unanimement jugé préférable de proposer un scénario plus ambitieux, qui parte des besoins en représentation des EPTB et des EPAGE. Les EPTB, qui sont une quarantaine aujourd'hui, seraient tous représentés, tandis qu'une vingtaine de postes seraient attribués aux EPAGE et autres syndicats mixtes. Les départements devraient alors renoncer à près d'un tiers des postes qui leur sont aujourd'hui alloués, en comptant les postes interdépartementaux.

Il a également été proposé qu'un président de commission locale de l'eau (CLE) soit représenté par bassin. Les présidents de CLE, qui sont des élus, participent déjà pour la plupart très activement aux comités de bassin. L'un d'eux sera ainsi désigné comme leur porte-parole.

Chaque EPTB désignera son représentant. Les préfets coordonnateurs de bassins procéderont aux désignations des représentants des EPAGE et autres syndicats mixtes, au regard de la représentation ou non des départements au sein du collège, et de l'état des lieux de la phase de consultation et de mise au point de la SOCLE.

Le souhait de l'ADF de maintenir la représentation existante de tous les départements n'a donc pas pu être satisfait. S'assurer que les sièges attribués au titre de la coordination soient occupés par des personnes des EPTB ne paraît pas trop complexe. Le préfet coordonnateur de bassin peut également demander aux départements si un certain nombre ne sont pas volontaires pour se retirer du domaine de l'eau. Il veillera ensuite à l'équilibre des représentations des territoires par application de règles de bon sens. Par exemple, si une région qui couvre un département n'est pas

représentée dans son comité de bassin, le département devra être représenté au collège. Les questions d'assiduité et de présence feront également partie des critères susceptibles d'être pris en compte.

Nous avons ajouté que, pour adoucir la transition, les personnes qui ne seraient plus titulaires et les départements qui ne seraient plus représentés suite à ces ajustements devraient être acceptés à titre consultatif jusqu'à la fin du mandat. Ils perdraient ainsi seulement leur statut de votant.

La question est plus ou moins sensible selon les territoires. Nous invitons les préfets coordonnateurs à rechercher les bonnes solutions avec les bureaux et les vice-présidents de comités de bassin.

Claude MIQUEU, personnalité qualifiée

Les échanges au sein du groupe de travail ont été sereins et de grande qualité.

Les quatre sous-ensembles de communes ou EPCI (ruraux, de montagne, de plus de 100 000 habitants, du littoral) ont été maintenus dans la composition du collège, afin d'assurer la représentation de tous les types de territoires.

Par ailleurs, le bloc communal continuerait à être désigné par l'AMF, mais en liaison avec d'autres associations de ce bloc qui figurent au CNE. L'AdCF a été reconnue en séance comme devant être sollicitée pour désigner un tiers des sièges de ce bloc communal au nom de ces associations.

Les recommandations unanimes du groupe de travail sont les suivantes :

- faire évoluer la composition du collège des collectivités ;
- se donner un objectif à fin 2017 avec une prolongation des mandats des présidents de comités de bassin ;
- ne pas faire évoluer le nombre de membres du collège ;
- maintenir la prévention de l'absentéisme, en faisant notamment en sorte que de véritables acteurs de la gestion des cycles de l'eau sur le terrain soient représentés.

Une recommandation majoritairement partagée du groupe de travail (qui n'a pas été validée par l'ADF) est également de ne pas s'en tenir à une stricte application de l'évolution de la loi en raison de l'évolution de l'organisation des compétences dans le domaine de l'eau.

La délibération proposée présente ces conclusions, en rappelant la loi biodiversité du 8 août 2016, le débat lors du CNE du 4 octobre 2016 et la délibération du 15 décembre 2015.

Nous vous proposons de faire vôtres ces recommandations du groupe de travail et nous invitons le gouvernement à retenir le scénario privilégié tel qu'il vous a été présenté.

Jean LAUNAY, président du CNE

Je retiens trois mots-clés de cette présentation : pragmatisme, subsidiarité et dialogue, notamment entre préfets coordonnateurs et comités de bassin sous l'égide des directeurs d'agences de l'eau

pour finaliser ces travaux. Ces principes devraient nous permettre de trouver chaque fois les bonnes solutions.

La position de l'ADF ne me surprend pas puisque j'ai été destinataire d'une lettre de son président, Dominique Bussereau. Nous y répondrons à l'issue de notre vote et de cette délibération.

Interventions

Ibrahim Amedi BOINAHERY, président du comité de bassin de Mayotte

Je comptais faire cette remarque à la précédente réunion, mais j'ai dû la reporter avec la présentation qui vient d'être faite. Le comité de l'eau et de la biodiversité sera désormais en charge de la gouvernance de l'outre-mer. Le texte à cet effet doit entrer en vigueur au plus tard le 8 février. Les mandats des comités d'outre-mer ne pourraient-ils cependant pas être prolongés comme ceux des comités de bassin de métropole jusqu'au 31 décembre 2017 ?

Pierre-Alain ROCHE

Nous parlions en effet des comités de bassin et non des comités eau et biodiversité dans les outre-mer. Nos propositions sont donc limitées à la métropole.

Nathalie ROUSSET, comité de bassin Loire-Bretagne

Je défendrai la position de l'ADF, puisque je représente un département. Il est important que des acteurs neutres soient représentés. Les enjeux des départements et des EPTB sont différents : un département se préoccupe du territoire, de sa nature et de ses habitants ; un EPTB est une instance qui réalise des missions. L'objectif des premiers est politique ; l'objectif des seconds est de recevoir des missions pour exister financièrement.

Joël PELICOT, président du comité de bassin Loire-Bretagne

J'avais demandé que les présidents de CLE et de SAGE qui n'étaient pas membres des comités de bassin puissent être intégrés dans le fonctionnement des bassins. Je souhaiterais donc que les comités de bassins puissent maintenant officiellement les inviter à titre consultatif, afin qu'ils influent sur les politiques des bassins dans un sens pragmatique, en les rendant directement applicables sur le terrain.

Hervé PAUL, vice-président de la métropole Nice Côte d'Azur

Si j'ai bien compris, un tiers des sièges des blocs communaux sont fléchés vers des EPCI à fiscalité propre, ce qui fait l'objet d'un consensus pour la période qui court jusqu'à 2020.

Or, les EPCI exerceront après 2020 l'ensemble des compétences GEMAPI, eau et assainissement. La représentation des EPCI ne devra-t-elle pas alors être accrue, par exemple en limitant la représentation des blocs communaux dans les comités de bassin à des élus exerçant ces compétences dans les EPCI, dès lors que les élus des EPCI sont tous des élus communaux ?

Pierre-Alain ROCHE

L'objet des propositions n'est pas d'écarter les départements, mais de trouver de nouveaux équilibres.

Avec le scénario ambitieux qui a été retenu, 70 départements seraient représentés dans les comités de bassin, contre 30 représentants des régions et 40 des EPTB : les représentants d'une approche transversale et généraliste des enjeux de territoire sont donc 100, contre 40 représentants d'une approche plus spécialisée et thématique. La question de la représentation individuelle locale des uns et des autres est certes plus délicate.

Les comités de bassin peuvent à ma connaissance inviter qui ils veulent à leurs réunions. Il suffit que leur règlement intérieur le prévoie.

Nous n'avons pas cherché à anticiper sur l'évolution du dispositif après 2020, mais à accompagner le renforcement des EPCI par une augmentation de leur représentation en tant qu'étape d'ajustement. La question que vous posez, parfaitement légitime, devra toutefois être prise en compte dans la préparation des textes portant sur l'après 2020.

Claude MIQUEU

Les présidents de comités de bassin siègent au CNE. C'est donc à eux que nous adressons le souhait que l'ensemble des comités de bassins, et non le seul comité de bassin Loire Bretagne, invitent les présidents de CLE et de SAGE à leurs réunions régulières. Il faudrait qu'ils inscrivent ce point à leurs ordres du jour.

Martin ARNOULD, ERN France

Les acronymes étaient nombreux dans cette présentation. Que signifie notamment SOCLE ?

Claude MIQUEU

Il s'agit de la Stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau, définie par la circulaire du 7 novembre 2016. Une consultation des collectivités concernées doit être engagée à cet égard entre juin et septembre 2017, et terminée avant le 31 décembre 2017.

La conjugaison de la SOCLE au masculin doit d'ailleurs être retirée de l'arrêté du 20 janvier 2016.

Jean LAUNAY

Je vous invite à vous référer à cette circulaire importante, que je demanderai à la direction de l'eau et de la biodiversité de diffuser.

En conclusion de la présentation et du débat, je ne crois pas souhaitable d'opposer les EPTB et les départements. J'ai moi-même été, comme conseiller départemental, il y a 25 ans (c'était mon premier mandat) à l'origine de la création d'un EPTB sur la rivière Dordogne, à la demande de mon président de département. Je fais surtout appel à l'intelligence collective pour mettre en place le dispositif qui nous est proposé.

Je préside l'association du partenariat français pour l'eau, qui est composée de six collèges, dont les objectifs sont tous très différents et spécifiques. Nous recherchons en permanence des consensus. Je demande souvent à un des membres du bureau ou du conseil d'administration de porter à la fois la voix des spécificités de son collège et celle du groupe de travail dans lequel un consensus s'est dégagé. Cette méthode me semble transposable dans cette instance, pour cette nouvelle organisation de répartition des rôles.

La consultation SOCLE permettra d'ouvrir le débat sur l'après 2020 et le Parlement pourra tirer les conséquences de ses conclusions, sans qu'un long texte soit nécessaire. J'ai voté la loi NOTRe sur le transfert des compétences eau et assainissement, facultatives jusqu'en 2018 et obligatoires jusqu'en 2020. Je ne suis toutefois pas certain que les EPCI constituent le bon niveau : il faudra le signaler lors de cette consultation, et trouver d'autres solutions comme un renforcement des syndicats de bassin par le regroupement, etc. Je connais certains des présidents d'EPCI : même ceux dont l'EPCI porte sur 50 000 habitants, comme l'EPCI du Lot, n'estiment pas disposer des structures techniques nécessaires pour reprendre la compétence eau et assainissement. Des regroupements plus larges que ceux des EPCI actuels (même élargis à des périmètres de 20 000 habitants) devront également être trouvés pour mettre fin à l'éparpillement actuel des maîtres d'œuvre en matière d'eau et d'assainissement.

Je remercie Pierre-Alain Roche et Claude Miqueu et je vous suggère de vous prononcer favorablement sur la délibération proposée.

La délibération est adoptée à l'unanimité moins une abstention.

5. Bilan du plan Ecophyto I

Jean-Michel ZAMMITE, Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)

Je vous prie d'excuser Paul Michelet, qui devait assister à des obsèques aujourd'hui. Je suis directeur du contrôle des usages et de l'action territoriale à l'ONEMA, et suis ainsi en charge du suivi du plan Ecophyto, du plan solidarité outre-mer et Corse, ainsi que de la police de l'environnement au sein de l'établissement.

Les textes prévoient qu'un bilan du plan Ecophyto soit présenté annuellement au CNE.

Le plan Ecophyto a été lancé en 2008 suite au Grenelle de l'environnement. Il décline en France la directive européenne d'utilisation durable des pesticides.

Les outils qu'il rassemble ont été regroupés en 9 objectifs thématiques, dont l'axe 2, qui a permis le développement des fermes DEPHY, ou l'axe 5 qui vise à renforcer les réseaux de surveillance des bio-agresseurs, sous la coordination des chambres régionales d'agriculture.

L'ONEMA assure la gestion financière du plan Ecophyto, qui est financé au niveau national par une fraction, plafonnée à 45 millions d'euros, de la redevance pour pollution diffuse, collectée par l'agence de l'eau Artois-Picardie.

Le programme du volet national du plan Ecophyto 1, dit Ecophyto 2018, a été arrêté par le ministre de l'agriculture, qui a proposé une répartition des aides, ensuite soumise à l'avis du comité consultatif de la gouvernance, puis au vote du conseil d'administration de l'ONEMA. Ce plan s'achèvera prochainement, le plan Ecophyto 2 en ayant pris la suite financièrement en 2016.

Je vous présenterai un bilan administratif et financier de la gestion du plan par l'ONEMA, ainsi qu'un bilan de la situation au 31 décembre 2015 et un aperçu de la situation 2016.

Fin 2015 (donc en un peu plus de 6 ans), 774 conventions avaient été établies, soit environ 130 conventions en moyenne par an. Le nombre de conventions établies chaque année a toutefois augmenté régulièrement, pour atteindre 155 conventions en 2015.

Près de 200 conventions ont déjà été établies en 2016, dont 39 en novembre. Nous avons ainsi réussi à établir toutes les conventions qui faisaient suite à l'appel à projets Ecophyto 2 réalisé cet été.

Le délai moyen de traitement d'une convention est passé de 2,5 mois en 2014 à moins de 1 mois en 2016.

227 conventions dites « vivantes » sont en cours de traitement, leurs financements n'ayant pas encore été clos : il s'agit souvent de conventions de recherche.

Les conventions établies organisent les règles de financement des projets qui nous sont soumis ou des actions mises en œuvre.

Les dépenses liées au plan Ecophyto ont été progressivement mises en œuvre depuis son démarrage en 2009, avec un décalage nécessaire entre la demande de crédits et leur paiement. Ces dépenses s'élèvent à 32 millions d'euros en 2015. Elles ont connu un pic en 2012, du fait du prélèvement de 55 millions d'euros par Bercy. En 2016, les dépenses sont à ce jour d'environ 36 millions d'euros.

Les principaux partenaires de ce plan 2009-2015 sont les chambres régionales d'agriculture (plus de 67 % des conventions), l'INRA (12 %), France AgriMer, l'APCA, etc.

3 axes sur 9 mobilisent 75 % des crédits d'intervention : l'axe 2 (fermes DEPHY) ; l'axe 5 (surveillance des bio-agresseurs) ; l'axe 8 (suivi – communication).

La consommation des crédits 2012-2015 par axe fait apparaître une augmentation des crédits consacrés aux DOM, qui ont progressé de 1 million d'euros en 2012 à plus de 1,5 million d'euros en 2015. Les crédits attribués à la réduction des produits phytosanitaires en zone non agricole ont progressé également.

Des crédits considérables ont été alloués à la formation en 2012, année d'apogée de la mise en œuvre des formations Certiphyto. Les professionnels ayant été formés, les crédits alloués à la formation ont été moindres les années suivantes.

L'ensemble des recettes du plan Ecophyto s'élevaient à 268 millions d'euros, dont 80 % ont été dépensés. 31,2 millions d'euros restaient à payer au 31 décembre 2015 au titre de conventions engagées antérieurement, soit 12 % des recettes. Enfin, 21,5 millions d'euros de crédits n'ayant jamais été gagés ou ayant été rendus suite à des non réalisations de projets restaient libres d'emploi.

Le programme Ecophyto a ainsi mûri administrativement et financièrement au fil des années. L'expérience acquise a permis un traitement plus rapide des dossiers et une meilleure consommation des crédits, qui permettront de limiter les crédits libres d'emploi (toujours susceptibles d'attirer les convoitises) dans la mise en œuvre du plan Ecophyto 2.

Interventions

Georges EMBLANC, ERN France

Il faudrait que les 55 millions d'euros transférés en 2012 au profit du budget de l'Etat soient indiqués dans les actes de programmation pour une meilleure compréhension des graphiques présentés, qui peuvent être réutilisés sans commentaire à l'appui.

Jean LAUNAY

La même clarification devra être apportée pour le plan Ecophyto 2 en 2016.

Florence DENIER-PASQUIER, Conseil économique, social et environnemental

Les dépenses auraient également pu être présentées au regard des résultats.

Quelle évolution est prévue pour le budget affecté aux problèmes de santé, qui est actuellement très faible ? Le rapport de l'ANSES a notamment recommandé que la séparation de la vente des pesticides et du conseil fasse partie des priorités du nouveau programme. Le CESE a repris cette recommandation dans l'avis qu'il a rendu récemment sur la loi biodiversité. Quelles orientations sont également prévues pour lier la protection des milieux et des travailleurs agricoles ?

Bernard MICHEL, CLCV

Malgré les dépenses consacrées à la limitation des produits phytosanitaires dans le plan Ecophyto, leur utilisation a augmenté de 8 à 10 % d'une manière générale. Sans remettre en cause les expériences menées dans les fermes DEPHY et la volonté des chambres agricoles de mettre en œuvre ce plan, ce rapport entre le coût et le résultat de ce plan pose question.

J'espère que le plan Ecophyto 2 sera plus efficace, de même que, dans le domaine de l'eau, le plan micro-polluants adopté au COPIL il y a 15 jours. Un débat sur la qualité des résultats et les attentes liées au plan Ecophyto 2 semble néanmoins nécessaire.

Didier MARTEAU, chambres d'agriculture

Lorsque des taxes avaient été envisagées lors du Grenelle de l'environnement pour réduire l'utilisation des produits phytosanitaires, j'avais objecté qu'elles ne suffiraient pas : il fallait chercher des moyens alternatifs, ce qui prendrait du temps. Les agriculteurs n'utilisent pas les produits phytosanitaires par plaisir, mais du fait de problématiques qui peuvent être rencontrées dans tous les jardins.

L'ensemble des taxes phytosanitaires coûte 120 millions d'euros par an aux agriculteurs qui les payent. Or, seuls 40 millions d'euros (aujourd'hui 70 millions d'euros) étaient destinés à trouver des solutions, soit seulement un tiers de la redevance.

Des efforts ont été réalisés depuis la mise en œuvre de ce plan, au point que certaines agences de l'eau s'inquiètent d'une diminution des entrées d'argent du fait de la baisse des ventes de produits phytosanitaires. Il faut s'en réjouir.

Ces efforts donnent aujourd'hui des résultats dans les 3 000 fermes qui se sont engagées et qui ont réduit de 12 % leur consommation de produits phytosanitaires. Au niveau national, cette consommation n'a pas augmenté de 10 % : il faut tenir compte des variations selon les années, qui dépendent des maladies et des insectes qui apparaissent.

L'augmentation des dépenses destinées aux chambres d'agriculture tient au fait qu'elles ont décidé de s'impliquer totalement dans cette lutte, et même de prendre le relai de l'ONEMA pour coordonner l'action régionale. La question de la santé concerne en effet d'abord les agriculteurs et les salariés, qui sont les plus exposés. L'argent perçu par les chambres d'agriculture est donc redistribué à l'ensemble des partenaires qui mènent des observations sur le terrain, qui réalisent des bulletins de santé chaque semaine et qui préconisent une absence de traitement lorsque les seuils de nuisance ne sont pas atteints. Une communication importante a également été déployée : sur la nécessité pour les agriculteurs de se protéger, d'éviter de fumer, etc., mais aussi de ne pas utiliser ces produits.

Des solutions alternatives sont en train d'être trouvées. 200 trajectoires en ce sens sont poursuivies par les groupes de recherche. Plus de 400 000 personnes ont été formées en près de 4 ans. Un recours au biocontrôle (avec des insectes « auxiliaires » qui tuent les ravageurs) est à l'examen avec l'INRA et un certain nombre d'instituts techniques. Des techniques météorologiques permettent également de régler les problèmes par la pluie ou le soleil. Des variétés plus résistantes sont recherchées, mais aussi des techniques différentes de semi (un semi plus clair permettant à davantage de lumière de pénétrer dans les plantes), une limitation du niveau d'azote, etc. Ce travail est toutefois à long terme et la rapidité des résultats peut décevoir.

La stratégie du plan Ecophyto 2 sera légèrement réorientée, avec les certificats d'économie de produits phytosanitaires (CEPP), qui, sur le modèle des certificats d'économie d'énergie, permettront de gagner des points pour valoriser les efforts réalisés.

Je salue la confiance réciproque qui s'est instaurée entre les partenaires : l'ONEMA, les agences de l'eau, les ministères de l'agriculture et de l'environnement et la profession, qui s'est bien engagée sur ces sujets. Même si tout n'est pas encore parfait, je suis très confiant pour l'avenir. Les résultats arriveront dans les prochaines années.

Bernard ROUSSEAU

Je reconnais bien Didier Marteau, que je côtoyais au CA de l'ONEMA.

Nous avons discuté des insuffisances de la directive cadre sur l'eau, qui tiennent à des problèmes de continuité, mais aussi à ce problème de production diffuse, entre autres.

Le document présenté en séance n'indique pas quelles améliorations ont été apportées, mais seulement comment l'argent a été utilisé. Toutefois, certains indicateurs comme le chiffre d'affaires des produits phytosanitaires en France (2,4 milliards d'euros en 2015), les fréquences de traitement, etc. n'y figurent pas non plus. Une présentation de l'évolution à cet égard depuis le plan Ecophyto aurait été intéressante. La redevance pollution diffuse a également évolué au cours du temps (avec le projet de loi de finances en 2009, etc) et encore récemment avec la loi sur l'eau de 2006. Une comparaison des deux évolutions serait donc nécessaire. Par ailleurs, quelles molécules sont retirées du marché ? Lesquelles y sont introduites ? Une réduction de la quantité ou de la toxicité des produits phytosanitaires utilisés se traduit-elle nécessairement par une diminution du chiffre d'affaires des produits phytosanitaires ?

L'optimisme de Didier Marteau est donc rafraîchissant, mais il contraste avec des résultats qui restent décevants depuis plusieurs années. Certains indicateurs existent, qui auraient pu être utilisés pour accéder à une approche plus objective sur un sujet aussi important.

Christine BOURBON, Voies navigables de France

VNF entretient son réseau depuis plusieurs années sans produits phytosanitaires, mais rencontre maintenant de gros problèmes techniques pour nettoyer certains de ses ouvrages sans ces

produits. Nous sommes associés à d'autres gestionnaires d'infrastructures, de transports ou d'énergie (RTE, GRT Gaz, RFF) et nous avons tous besoin que la recherche développe de nouvelles technologies d'entretien sans produits phytosanitaires, ou développe l'écoconception de nos ouvrages. Je réitère cette demande que nous avons déjà formulée à plusieurs reprises. Nous nous tenons à votre disposition, avec un interlocuteur commun, pour émettre des propositions de projets de recherche.

Marcel SIGISCAR, président du comité de bassin Guadeloupe

Je partage l'inquiétude relative à l'absence, dans le rapport qui nous a été transmis, d'une présentation des résultats d'Ecophyto dans le domaine de la santé humaine et animale. La pollution au chlordécone notamment a nécessité en Guadeloupe des investissements considérables en matière d'eau potable et nécessite encore une surveillance accrue. Le budget à cet égard a certes augmenté, mais je souhaiterais qu'il augmente encore.

Jean LAUNAY,

Je remercie tous les intervenants pour leurs contributions. Notre rôle est bien d'examiner ce bilan.

Pour une analyse des résultats d'Ecophyto 1, je vous renvoie au rapport de mon collègue député Dominique Potier, dont le travail a permis de construire un plan Ecophyto 2 plus ambitieux et plus pragmatique.

Jean-Michel ZAMMITE

Le rapport que j'ai présenté portait seulement sur la gestion financière et administrative du plan par l'ONEMA.

Les conclusions du rapport Potier ont notamment entraîné l'introduction d'un axe sur la santé humaine dans Ecophyto 2.

L'appel à projets lancé cet été a permis de financer 39 dossiers pour un montant de 3 750 000 euros. Un grand nombre de ces dossiers se préoccupent de la santé humaine et des techniques alternatives aux produits phytosanitaires, pour le désherbage notamment.

Sous condition d'une présentation au ministère du dossier qui servira de support de financement, le plan Ecophyto 2 a bien vocation à financer le développement des techniques alternatives.

François MITTEAULT

Le ministère considère également que le bilan d'Ecophyto 1 est imparfait. Nous serons très attachés à ce que le niveau d'ambition d'Ecophyto 2 soit supérieur. Il s'agit d'un vrai sujet de politique publique. Les mesures incitatives doivent s'accompagner de mesures d'interdiction. Les pesticides seront d'ailleurs proscrits dans les espaces publics au 1^{er} janvier. Les collectivités s'y préparent.

Ecophyto 2 jouera sur plusieurs registres. Les certificats d'économie des produits phytosanitaires interviennent à la source. Cette méthode est prometteuse, même si des réglages devront intervenir selon le niveau des pénalités qui seront mises en place.

Ecophyto 2 interviendra également au niveau régional. Même s'il prenait en compte de nombreux projets territoriaux, Ecophyto 1 intervenait surtout au niveau national. Une gouvernance régionale

sera maintenant instaurée, afin que des stratégies précises puissent être définies, sur la base d'états des lieux précis qui varieront selon les bassins : les mêmes molécules ne sont pas utilisées partout, etc. Ces stratégies permettront ainsi d'encadrer la capacité d'action dont disposent déjà les acteurs territoriaux grâce aux 30 millions d'euros mis à leur disposition par les agences de l'eau sur le volet régional.

Enfin, Ecophyto 1 était exclusivement piloté par le ministère de l'agriculture. Ecophyto 2 sera co-piloté avec le ministère de l'environnement.

6. Point sur les suites à donner à l'audit « eau et assainissement : à quel prix ? »

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

Les documents transmis aux membres du CNE étaient clairs. Un tableau y synthétisait les avis rendus par les membres du comité consultatif. Un premier lot de onze actions à mettre en œuvre a ainsi pu être dégagé des nombreuses recommandations résultant de l'audit. La délibération fournie permet de donner mandat au comité consultatif pour poursuivre le travail sur ces onze propositions d'action.

Pierre-Alain ROCHE

Je ne participerai pas au vote sur cette délibération, étant l'un des co-auteurs de ce rapport.

Le travail de la commission me semble toutefois « paresseux » eu égard à l'ampleur des enjeux. Je suis fier que certaines mesures aient été reprises, mais elles s'adressent surtout aux agences de l'eau, aux régions, et en général à des acteurs susceptibles d'émettre des propositions.

Le cœur de nos propositions n'a cependant pas été retenu : se doter d'outils pour mieux analyser les différentes composantes du prix de l'eau et les discuter de manière transparente, afin que les consommateurs notamment puissent bien comprendre comment ce prix se forme dans chacune des collectivités. Le travail sur la loi NOTRe et l'évolution des structures des autorités organisatrices devait n'être que l'occasion de commencer cette analyse, qui prendra du temps et nécessitera des travaux méthodologiques complémentaires, et ne se résoudra pas en un an. Il nécessite de procéder étape par étape.

Par ailleurs, le système de régulation français manque de visibilité pour de nombreux acteurs. Nous proposons donc que l'Etat affiche clairement son action de régulateur et en présente un bilan régulier, afin de pousser la dynamique, déjà très appréciée, de SISPEA vers davantage de performance, en introduisant notamment progressivement du benchmarking.

Je regrette donc que n'aient pas été retenues ces recommandations qui visaient à amorcer une évolution de la gouvernance en réponse à de réelles attentes de moyen et de long terme.

Je regrette également que la question du chèque énergie et du chèque eau n'ait pas été abordée, mais je souhaite surtout que les mesures retenues soient suivies d'un travail pour améliorer progressivement notre système de transparence sur les données sur l'eau.

Interventions

Tristan MATHIEU, Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E)

Je partage le sentiment de Pierre-Alain Roche. La commission (à laquelle j'ai moi-même participé) ne rend pas justice à la somme de travail déployée pour fournir ce rapport de très grande qualité.

Les mesures retenues ne sont pas ambitieuses : certaines sont déjà appliquées, d'autres ne pourront pas l'être, etc.

Il y a encore deux ans, les Français pensaient ne pas bénéficier d'une régulation. Ils pensent aujourd'hui que les régulateurs sont très nombreux et très diffus. La communication sur la cohérence réalisée entre ces différents organismes doit donc être repensée, y compris à l'international.

La transparence du prix de l'eau pourrait également faire l'objet de nouveaux travaux.

Ibrahim Amedi BOINAHERY

Je rejoins également l'avis de Pierre-Alain Roche.

En ce qui concerne Mayotte, notamment, la priorité n'est pas de mettre en place des bornes-fontaines. Une ministre a été empêchée de réguler une borne-fontaine, car la population ne veut pas de ces bornes : elle souhaite que les collectivités bénéficient enfin de moyens leur permettant de raccorder les quartiers informels au réseau d'eau.

Hervé PAUL

Bien que n'ayant pas participé à la commission, je ne suis pas d'accord avec Pierre-Alain Roche. En choisissant de prioriser des mesures consensuelles, la commission a obéi au principe de la hiérarchisation des priorités, qui est un principe réaliste. Tous les chantiers ne peuvent pas être menés en même temps.

L'application de la loi NOTRe et le regroupement sont les grands chantiers à venir des services publics. Alors que le regroupement à l'échelle de l'EPCI suscite déjà des réticences, vous préconisez qu'il soit mené à un échelon encore supérieur. Une politique de petits pas et de sécurisation est préférable. Les chantiers retenus par la commission peuvent quant à eux être menés simultanément au chantier de la loi NOTRe, qui par exemple est encore loin d'être achevé sur le territoire de Nice-Côte-d'Azur alors que nous nous y attelons depuis 4 ans. Vouloir tout faire en même temps, c'est souvent aussi renoncer totalement.

Jean LAUNAY

Je salue l'immensité du travail effectué pour ce rapport. Les chantiers retenus par la commission seront menés en 2017. Les autres recommandations ne sont pas écartées, mais reportées à un deuxième temps d'intervention. Or, la plupart d'entre elles sont de nature législative, ce qui n'est pas étonnant : les travaux s'arrêteront fin février et auront peu de chance d'être remis à l'ordre du jour d'une session extraordinaire, en juillet ou en septembre.

La question du chèque énergie pose la question du financement du droit à l'accès à l'eau et à l'assainissement. La proposition de loi de Michel Lesage à ce sujet vient de faire l'objet d'une discussion à l'Assemblée nationale. Elle a été votée sur le principe, mais d'une manière incomplète sur les questions de financement qui, de l'avis même du rapporteur, avaient été mal tranchées. Le

président du groupe socialiste au Sénat m'a confirmé par téléphone qu'elle ne serait pas mise à l'ordre du jour du Sénat. Le sujet restera donc encore longtemps en suspens. Lors d'une réunion de travail avec le directeur de l'eau et de la biodiversité et Simone Saillant, sous-directrice à la DEB, j'avais pourtant émis des propositions, y compris d'amendement, sur la partie financière, qui auraient pu permettre à cette loi d'aboutir, à condition toutefois que l'Etat ait la volonté d'assumer ce droit à l'eau. J'espère maintenant surtout que cette loi fera partie des programmes des candidats. Je communiquerai en tout cas en ce sens.

Catherine GIBAUD

Il s'agit bien d'un premier travail pour 2017. Les autres recommandations n'ont pas été rejetées.

Pour répondre à vos inquiétudes, je propose donc que nous ajoutions à la dernière ligne du projet de recommandation : « et de proposer un plan d'action pour l'année 2018 prenant en compte les autres recommandations » (après « et de rendre compte au CNE des résultats obtenus »).

Pour information, les résultats des données saisies pour les années 2014 de l'Observatoire sont particulièrement bons, ce qui montre bien que nous progressons de manière significative sur ces questions.

La délibération est adoptée à la majorité (1 voix défavorable ; 1 abstention ; 1 non-participation au vote).

7. Avis sur les projets de textes suivants

•Projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 16 mai 2005 portant délimitation des bassins ou groupements de bassins en vue de l'élaboration et de la mise à jour des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux

Baptiste BLANCHARD, direction de l'eau et de la biodiversité

Cette modification de limites entre des bassins, pour laquelle l'avis formel du CNE est requis, fait suite à des fusions de communes.

Elle concerne trois communes nouvelles : les communes d'Alloinay (Deux-Sèvres), de Mont Lozère et Goulet (Lozère), qui rejoindraient le bassin Adour-Garonne, et la commune de Saint-James (Manche), qui rejoindrait le bassin Loire-Bretagne.

Des cartes vous sont fournies, qui montrent le périmètre des nouvelles communes fusionnées, la limite antérieure entre les bassins, et la nouvelle limite proposée.

Je vous propose de délibérer favorablement sur cette modification.

Laurent ROY, directeur général de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse

Les textes et le projet d'arrêté font encore référence à un bassin Rhône Méditerranée Corse qui n'existe plus : il a été séparé en un bassin Rhône Méditerranée et un bassin Corse. L'arrêté doit donc être corrigé sur ce point.

Jean LAUNAY

J'avais reçu un courrier électronique à ce propos, et j'ai oublié de le mentionner.

Sous réserve de la correction mentionnée en séance, le projet d'arrêté est approuvé à l'unanimité.

•Projet d'arrêté approuvant le schéma national des données sur l'eau, les milieux aquatiques et les services publics d'eau et d'assainissement

Ce point est reporté.

La séance est levée à 12 heures 30.