

Deux des cinq auteurs s'auto-analysent en quelque sorte? Alexis DELAUNAY quand il était Directeur des usages et de l'action territoriale de l'ONEMA préconisait de simplifier la loi sur l'eau pour faciliter les travaux de restauration (c'est aussi notre point de vue constant). Patrick LAVARDE était Directeur général de l'ONEMA. L'inspection générale des finances (IGF) et le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) ont publié un rapport sur la gestion de l'eau et de la biodiversité en France. Il s'inscrit dans l'horizon « *Action publique 2022* », c'est-à-dire dans les réformes structurantes du fonctionnement de l'Etat. En mots choisis comme il sied à ce genre d'exercice, le rapport étrille la direction de l'eau et de la biodiversité du ministère de l'écologie. Est-ce pour sa gestion hasardeuse ayant accumulé les mesures en absence de vision, de priorité, de concordance des objectifs et des moyens ou parce qu'elle aurait dû s'impliquer un peu plus? Le rapport acte un certain nombre de points que nous soulevions: l'opacité dans les opérateurs de la biodiversité, le nouvel échec prévisible dans l'atteinte des résultats de la directive cadre européenne sur l'eau, l'absurde entêtement des bureaucraties aquatiques françaises à refuser les outils disponibles de la DCE pour garantir un peu plus de réalisme économique, la nécessité de revoir la continuité écologique semble t-il de manière apaisée. Entre l'alchimie des promesses publiques: on va faire davantage... avec moins d'argent, on se demande si le bon sens sera réintégré dans « l'action publique 2022 » ? Mais ne nous égarons pas: le rapport concerne l'avenir des opérateurs et de leurs chapelles. Extraits

Un maquis d'opérateurs publics

Le rapport critique en particulier les conditions de création de l'Agence française pour la biodiversité (AFB), qui n'a pas intégré (en raison de la résistance de féodalités fonctionnariales) l'Office de la chasse et de la faune sauvage et qui n'a pas clarifié ses missions.

« Plus d'un demi-siècle sépare la création du premier parc national (1963) et des agences de bassin (1964) de celle de l'Agence française de la biodiversité (AFB) en 2017. Entre temps, la création du parc national de la Vanoise a été suivie par celle de neuf autres parcs, un onzième étant à l'étude depuis près d'une décennie. De plus, de nouveaux acteurs de ce qui est dorénavant dénommé la biodiversité ont été créés :

- l'Office national de la chasse (ONC), créé en 1972 pour encadrer la pratique de la chasse et qui a évolué en Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) en 2000 ;

- le Conservatoire de l'Espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) en 1975 ;
- l'Atelier technique des espaces naturels (ATEN) en 1997 ;
- l'Agence des aires marines protégées (AAMP) et les parcs naturels marins en 2006 ;
- Parc nationaux de France (PNF) en 2006 ;
- l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema) en 2007 ;
- l'Établissement public du marais poitevin (EPMP) depuis 2012 ;

Au total, après l'intégration de l'Onema, de PNF, de l'AAMP et de l'ATEN au sein de l'AFB, ce sont donc vingt établissements publics (six agences de l'eau, dix établissements publics de parcs nationaux, l'AFB, l'ONCFS, l'EPMP et le CELRL) qui sont chargés de la mise en œuvre, pour le compte de l'État, de la politique de l'eau et de la biodiversité.

Les moyens de ces structures sont regroupés dans le programme 113 piloté par la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) du ministère de la transition écologique et solidaire. Pour conforme qu'elle paraisse aux dogmes lolfiens, cette présentation n'est pas globale et révèle le manque de cohérence de cette politique (...)

Au-delà, le nombre d'acteurs étatiques et la superposition des missions qu'ils exercent confèrent un manque de lisibilité à la conduite des politiques de l'eau et de la biodiversité »

Réduction structurelle des moyens publics dédiés à l'eau et la biodiversité sur le programme 113 de l'administration

Le rapport acte que l'Etat oublie durablement le principe de « l'eau paie l'eau », à la fois parce que la loi de finance prélève désormais dans la trésorerie des agences de l'eau et parce que ces agences (et non plus le budget central) doivent financer l'AFB. Pour la période 2019-2024, le plafond des redevances « eau » est fixé à 2,105 milliards d'euros. Il s'agit d'un plafond dit mordant : au-delà de ce plafond, tout sera reversé à l'Etat. Cela correspond à une réduction de 20% du budget des agences (inégalement répartie entre elles)

« Aujourd'hui, la politique de l'eau et de la biodiversité se retrouve ainsi contrainte par la réduction des moyens humains disponibles et par les règles de financement des opérateurs retenues par la loi de finances pour 2018 :

- débudgétisation des subventions pour charges de service public antérieurement versées par le programme 113 aux établissements publics de parcs nationaux, à l'ONCFS et à l'AFB, remplacées par une contribution annuelle des agences de l'eau (cf. figure 1), le caractère purement comptable de cette pratique étant d'autant plus explicite qu'aucun objectif, ni de résultats, ni de moyens ne sont définis entre les agences, l'AFB et l'ONCFS ;
- abaissement, de 2,3 à 2,1 Mds€ du plafond annuel de redevances des agences de

l'eau à partir de 2019, date d'engagement du XIème programme pluriannuel d'interventions (2019-2024), en intégrant à ce plafond devenu «mordant» les contributions annuelles aux opérateurs de l'eau et de la biodiversité, qui en étaient exclues antérieurement. »

Mise en oeuvre trop présomptueuse de la DCE

Le rapport souligne (sur la base d'une observation déjà ancienne) que les opérateurs pouvaient définir des masses d'eau fortement anthropisées (à moindre enjeu, car changées de longue date du régime naturel) et demander des exemptions pour coûts disproportionnés de mise en conformité à la DCE. Mais ils ne l'ont pas fait, ou très peu. A quoi bon poser des objectifs dénués de réalisme, au risque d'avoir des contentieux et de demander l'impossible aux riverains ou usagers?

« Selon la mission interministérielle d'évaluation de la politique de l'eau conduite en 2013, la France se caractérisait alors par :

- un recours plus limité que d'autres pays au motif d'exemption pour coûts disproportionnés. La mission constatait que :*
- cela conduisait notamment à relativement peu de reports à ce titre (par exemple, pour l'état écologique : 12 % contre 42 % au Royaume-Uni, 51 % en Autriche, 55 % aux Pays-Bas)⁴¹ ;*
- « les exemptions pour objectifs moins stricts dans les SDAGE se limit[aient] à 0,5 % des masses d'eau⁴², ce qui par[aissait] très optimiste ».*
- le principe de la DCE consistant à définir les coûts disproportionnés en analysant le rapport des coûts supplémentaires des actions engagées rapportés aux bénéfices supplémentaires avait laissé place en France à une analyse du rapport des coûts supplémentaires rapportés aux bénéfices totaux, moins favorable ;*
- une faible utilisation des masses d'eau fortement modifiées (MEFM). Ces masses d'eau fortement modifiées constituaient, dans le cadre du premier cycle de plans de gestion, 7,5 % des masses d'eau superficielles en France, alors que la moyenne européenne est de 25 %, l'Allemagne ayant notamment qualifié ainsi la moitié de ses masses d'eau. La mission admettait qu'il était difficile, dans les bassins internationaux de faire la part dans les classements observés entre les causes « objectives », géographiques, et des approches différentes entre États membres et relevait que la désignation des masses d'eau comme « fortement modifiées » devait être réexaminée lors du deuxième cycle de la DCE (...)*

Dans ces conditions, il apparaît nécessaire de mieux prendre en compte, dans les SDAGE, les possibilités d'exemptions notamment liées à l'identification de coûts disproportionnés éventuels. L'appréciation des coûts disproportionnés est d'autant plus importante qu'elle peut constituer un argument de demande de dérogations de

délais et d'objectifs dans la mise en œuvre des mesures complémentaires de la DCE. Or, de nombreux d'interlocuteurs de la mission estiment difficilement tenable l'objectif de 100 % des masses d'eau en bon état en 2027, alors même que l'objectif de deux tiers des masses d'eau en bon état en 2021, retenu dans l'actuelle génération de SDAGE et déjà en retard de six ans par rapport aux objectifs du Grenelle de l'environnement, apparaît ambitieux. »

Risque contentieux européen sur la DCE (après les eaux résiduaires urbaines et les nitrates)

Le manque de lucidité des opérateurs de l'eau et de la biodiversité sur la mise en œuvre de la DCE conduit la France à risquer des mises en demeure et des amendes de la Commission européenne.

« Les risques à moyen terme concernent la non atteinte des objectifs de résultats. La défense consistant à dire qu'on a mis en œuvre les plans de gestion et les programmes de mesures mais que les résultats tardent à venir, risque de trouver assez vite sa limite, si des résultats plus probants ne sont pas obtenus, notamment en matière de pollutions diffuses. S'il est très difficile de chiffrer précisément ce risque contentieux, il paraît en revanche de l'ordre de grandeur de celui qui avait été évalué sur les eaux résiduaires urbaines (quelques centaines de millions d'euros).

À cet égard, il convient de rappeler que la DCE indique que le bon état des eaux dans l'Union européenne (bon état écologique et chimique pour les eaux de surface, bon état quantitatif et chimique pour les eaux souterraines) doit être atteint en 2015 (avec des dérogations possibles jusqu'en 2027) sauf si les «plans de gestion» (SDAGE) démontrent masse d'eau par masse d'eau qu'ils ne peuvent jamais l'être, ou pas à cette échéance. »

Continuité écologique: des objectifs ambitieux non atteints, la définition des ouvrages prioritaires à revoir

Evoquée dans le cadre du seul plan anguille, la continuité écologique accumule des retards. Les rapporteurs notent la forte résistance des moulins et suggèrent de revoir la définition et le nombre des ouvrages prioritaires. Mais le rapport manque là-dessus l'essentiel : le gigantesque raté de la DEB n'est pas dans le plan anguille, mais dans la liste 2 de l'article L 214-17 CE de la loi de 2006.

« S'agissant de la restauration de la continuité écologique des cours d'eau, la France avait inscrit dans son plan de gestion un objectif d'effacer ou aménager 1 555 ouvrages dans les zones prioritaires [du plan anguille].

Comme l'indique le rapportage, ces objectifs très ambitieux n'ont pas été atteints, même si l'action menée est exemplaire au niveau européen. Les difficultés sont techniques et économiques (coûts de construction et d'entretien élevés des « passes à poissons ») ou d'acceptation sociale (opposition des associations de protection des moulins contre les projets d'effacement de barrage). D'une part, il apparaît que la définition et le nombre d'ouvrages prioritaires mériteraient d'être actualisés. D'autre part, le rapportage pour chaque bassin n'est pas totalement homogène, mais il en ressort qu'en 2015, de l'ordre de 18 % des ouvrages étaient transparents (effacés ou équipés), 15 % des ouvrages faisaient l'objet d'études et de concertations avec le propriétaire. Il resterait à agir sur près de deux-tiers des ouvrages.

Il reste nécessaire de poursuivre l'action pour éviter un risque contentieux européen. »



Conclusion

Le sujet essentiel est l'amélioration des masses d'eau. Et si la qualité théorique de l'eau s'améliore, cela ne résulte que des valeurs seuils des LQ (limite de quantification), de la faiblesse des mesures, des périodes inappropriées pour évaluer les pics de pollution, des doses recherchées et de la non prise en compte de l'effet cocktail des différentes substances. La qualité réelle de l'eau, ça, c'est une autre affaire.

Revenons aux « opérateurs »: nous ne nous prononçons pas sur leurs changements de service ou d'organismes, ce n'est pas notre registre...Quand on observe la débauche de moyens pour les opérations futiles, des constats sans lendemain, quatre ou cinq courriers quand le premier eût suffi, le temps perdu à la rédaction de mémoires au TA pour un dossier mal instruit dès le départ...la notion de bon sens dans les services déconcentrés ne devrait-elle pas durablement présider « l'action publique »?

Référence : Rapport CGEDD n°011918-01 et IGF n°2017-M-082-02 (2018), L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, 543 p.