

ASSISTANCE DU CGEDD AUPRES DE M. LESAGE Député chargé d'une mission par le gouvernement

Par lettre en date du 8 février 2013, le Premier ministre a précisé la mission que le Gouvernement confiait à M. LESAGE, député, en tant que parlementaire en mission auprès de Mme BATHO, ministre de l'écologie.

Il est ainsi confié à M. LESAGE « une mission d'évaluation de la politique de l'eau », qui « ne manque ni d'outils législatifs ou réglementaires..., ni de moyens financiers ». « Ce contexte favorable ne se traduit pas pourtant par des résultats concrets sur la qualité des eaux ».

L'objectif de la mission est de « permettre de réorienter la politique de l'eau du Gouvernement... et de définir les priorités d'action pour le prochain cycle de gestion de la directive cadre sur l'eau... 2016-2021, et de proposer de nouveaux modes d'intervention dans les territoires ».

« Cette mission s'inscrit dans le cadre plus général de l'évaluation de la politique de l'eau décidée lors du comité interministériel de l'action publique [CIMAP] du 18 décembre 2012, et d'une mission d'inspection relative au bilan à mi-parcours des SDAGE ».

L'objectif du présent document est de préciser quel peut être l'appui du CGEDD à la mission confiée à M. LESAGE, en réponse à une demande d'assistance qu'il a formulée et après l'entretien du 4 avril 2013.

Une telle assistance suppose d'analyser les éléments qui pourraient contribuer à la finalisation d'un diagnostic, puis d'identifier les points à approfondir, en proposant une méthode à cet effet. Comme la lettre de mission y invite, la coordination avec l'évaluation CIMAP, et plus généralement avec les autres démarches lancées simultanément, devra faire l'objet d'un soin particulier.

Elaboration d'un diagnostic

Comment expliquer dans le domaine de la qualité de l'eau la relative inefficacité du dispositif mis en place en France pour transposer la directive cadre sur l'eau (DCE), malgré les moyens engagés ?

La réponse à cette question apparemment simple est de fait complexe, car elle fait probablement intervenir plusieurs facteurs:

- A. les objectifs de qualité par type de masse d'eau visés pour 2015 ont été définis en France de manière volontariste, ce qui n'a pas été le cas dans toute l'Union européenne ;
- B. les instruments de mesure de cette qualité ont été progressivement affinés dans le sens d'une plus grande exigence ;
- C. la capacité des pouvoirs publics à peser sur les pollutions diffuses, en particulier d'origine agricole, a été surestimée, comme la capacité des systèmes agricoles à évoluer au regard des modèles économiques dominants ;

- D. la capacité des pouvoirs publics à peser sur l'amélioration de la continuité écologique des cours d'eau a été surestimée ;
- E. le dispositif de gestion collective par bassin, qui a prouvé son efficacité en France depuis cinquante ans pour les pollutions ponctuelles des collectivités et des industriels, n'a pas été suffisamment réorienté vers les pollutions diffuses ; la conception générale de l'outillage réglementaire et incitatif dans ce domaine date maintenant des années 1990 pour l'essentiel, malgré son renouvellement récent ;
- F. aucun acteur public local n'est directement responsable du « grand cycle de l'eau » ;
- G. la déclinaison locale des objectifs de la DCE conduit à des initiatives multiples (PAOT, initiatives des agences, en décalage par rapport au dispositif des SAGE qui avait délégué de larges responsabilités aux élus locaux, dans un cadre spécifique sans délais impératifs et au succès contrastés. Cette multiplicité peut nuire à l'efficacité de la déclinaison territoriale de la DCE.

Pour autant, il serait tout à fait excessif de qualifier d'échec la politique de l'eau en France, alors que la mise en place de la DCE y est estimée plutôt satisfaisante par les autorités communautaires, et que l'état des eaux est globalement meilleur qu'en moyenne dans l'Union européenne.

Il s'agit donc plutôt, à la veille de souscrire des engagements renouvelés pour une période de 6 ans, de mieux veiller à la bonne adéquation des objectifs et des moyens, ce qui pourrait conduire à des ajustements sur ces deux points. C'est aussi une condition pour mieux prévenir d'éventuels contentieux communautaires dans ce domaine, qui pourraient faire référence à nos engagements tout au moins autant qu'à nos résultats objectifs.

Une assistance proche du CGEDD en vue d'approfondir plus particulièrement la gouvernance locale de l'eau

Une courte mission ne peut permettre d'approfondir simultanément tous les points A à G cités plus haut. Il convient donc de préciser sur quels points M. LESAGE pourra disposer, dans le courant de sa mission, de matériaux conséquents (rapports terminés ou contacts avec des « équipes en cours de mission » ; et sur quels points un approfondissement spécifique doit être envisagé.

Sous réserve d'une analyse complémentaire (voir plus loin), le point « Gouvernance locale de l'eau » cité en G ci-dessus mériterait des investigations spécifiques. En effet au schéma d'une large délégation aux SAGE, avec des objectifs de calendrier et de résultats qui étaient de fait à définir localement, devrait désormais s'opposer une conception communautaire plus unifiée.

D'où plusieurs questions (liste non limitative) :

- comment les SAGE en application, en élaboration ou en émergence se sont-ils adaptés (ou non) à ce nouveau contexte ?
- les acteurs des SAGE, en particulier les commissions locales de l'eau, ont-ils participé à la définition des masses d'eau, à la fixation des objectifs et au suivi des résultats ? De quelles informations disposent-ils à cet effet ?
- Quels rapports entre les SAGE, les programmes de mesures (PGM), les programmes d'action territorialisés (PAOT) et les initiatives territoriales des agences développées en aval des SDAGE ?
- Dans ce nouveau contexte, à quoi sert l'obligation de compatibilité ou de conformité des décisions préfectorales aux dispositions du SAGE ?

- Quels scénarios peut-on esquisser pour mieux adapter les outils de gouvernance locale au contexte de la DCE ?

Ce point ne semble pas avoir fait l'objet d'une autre démarche en cours. Il convient donc de préparer un plan d'auditions et/ou de déplacements centrés sur ces problématiques de gouvernance territoriale.

Dans ce cadre, le CGEDD prendra des contacts avec les secrétariats techniques de trois bassins¹ (DREAL et agences) pour qu'ils organisent, à l'intention de M. LESAGE :

- un entretien sur place avec le service de bassin (DREAL) et le responsable de la planification (agence) pour prendre connaissance du rôle réel des SAGE dans le bassin
- un entretien avec plusieurs présidents de CLE, en sur-représentant les SAGE en devenir, en cours ou à problèmes.

La date des déplacements de M. LESAGE sera fixée par lui-même en relation avec ses interlocuteurs locaux, une fois ces contacts préalables pris par le CGEDD. Le CGEDD (E. LEFEBVRE ou Ph. QUEVREMONT) participera à ces entretiens dans toute la mesure du possible.

Coordination avec les autres démarches en cours à l'initiative du Gouvernement

L'ensemble des autres points présentés ci-dessus (soit A à F) fait déjà l'objet de démarches en cours (CIMAP, missions du CGEDD en cours ou terminées, etc.). Il convient donc d'organiser à l'attention de M. LESAGE des temps d'échange, ou tout simplement de communiquer les documents écrits (rapports, etc.) s'ils sont déjà disponibles.

Un temps d'échange particulier avec la responsable de l'évaluation CIMAP (A.M. LEVRAUT) sera en outre nécessaire, compte tenu du large recouvrement du champ de ces deux démarches, identifié dans la lettre de mission de M. LESAGE.

Appui complémentaire susceptible d'être proposé par le CGEDD

L'assistance du CGEDD sera donc différenciée selon son champ d'intervention :

- sur les questions de gouvernance locale, le rendu du CGEDD prendra la forme d'une proposition de plan détaillé de la partie correspondante du rapport ;
- En ce qui concerne les autres thèmes, un premier rendu sera fourni à M. LESAGE (échéance mi-avril) sous forme de documents ou de propositions de rendez-vous (voir en annexe 1). Les membres du CGEDD, pourraient ultérieurement signaler d'autres personnes ou organisations pertinentes, par exemple celles qui auraient été rencontrées dans d'autres cadres. M. LESAGE poursuivrait également les entretiens qu'il souhaiterait initier, avec ou sans la participation souhaitée des membres du CGEDD (en 2^{ème} priorité par rapport au thème gouvernance locale).

¹ Adour Garonne, Rhône Méditerranée Corse et Seine Normandie

- En complément les membres du CGEDD pourront être sollicités pour réactions éventuelles, si M. LESAGE le souhaite, sur les projets de recommandations ou conclusions auxquelles il aurait lui-même abouti en fonction des matériaux qui lui auront été fournis, et de ses propres entretiens.

Annexe

Rapports CGEDD récents en lien avec la mission de M Lesage :

- Plan d'actions pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau, diagnostic de mise en œuvre, 2012.
<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/plan-d-actions-pour-la-a1456.html>
- Audit de la mise en œuvre de la politique et de la police de l'eau dans le département des Côtes-d'Armor (avec le CGIET, 2011), rapport communicable sur demande
- Avis de 2011 de l'Autorité environnementale du CGEDD sur l'évaluation environnementale de programme nitrates :
http://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/uploads/tinyMCE/les-consultations-publiques-du-ministere-du-developpement-durable/avis_ae_nitrates-2.pdf

Missions en cours au CGEDD :

- Mission coordonnée par AM Levraut sur l'évaluation de la politique de l'eau (mission CIMAP inter inspections, rapport pour juillet)
- Bilan à mi-parcours de la mise en œuvre des SDAGE (note d'étape pour début mai, rapport pour fin juin)
- Révision de la stratégie de surveillance de l'état des eaux (rendu courant mai, E Lefebvre organise un échange avec la mission)

Organisation d'auditions dans trois bassins (agence de l'eau et DREAL de bassin):

Proposition d'échanges en deux temps : avec les équipes de direction et/ou les chefs de service en charge de la planification et de l'animation territoriale, puis avec quelques présidents de SAGE et/ou EPTB dans des contextes variés (SAGE approuvés, en émergence...) pour trois bassins:

- Adour-Garonne ;
- Seine-Normandie ;
- Rhône-Méditerranée avec éventuellement la Corse