



Syndicat de l'Environnement,  
la Forêt et l'Agriculture

## Remise en question de l'efficacité des politiques du paysage, de la nature et de la biodiversité *Annexe au courrier du 21 mai 2021 à la ministre de la transition écologique*

### **I - NATURE – BIODIVERSITE**

Il convient de rappeler ici les ambitions auxquelles doit faire face la nation :

En 2019, 18% des espèces évaluées par l'UICN étaient éteintes ou menacées en France, dans une proportion encore plus forte (39%) en outre-mer. La sixième extinction de masse des espèces n'est pas un mythe. La France se doit d'être exemplaire et les réformes envisagées ne peuvent pas obérer les ambitions de l'État en matière de préservation des espèces et des espaces.

Le contexte planétaire de dérèglement climatique impose par ailleurs, une prise en compte systématique, forte et ambitieuse dans enjeux environnementaux dans toute politique publique, à commencer évidemment par celles mises en œuvre par le ministère de la transition écologique.

#### **1. Transfert aux régions de la gestion des sites N2000 terrestres**

Sur ce sujet, il est indispensable de faire un retour d'expérience : Les conseils régionaux gèrent déjà depuis plusieurs années les fonds européens FEADER, et par ce biais les crédits européens sur Natura 2000.

Quel en est le bilan ? D'abord une mise en place longue, coûteuse et qui a abouti à la non consommation, au détriment des espaces, d'une partie des crédits. Et depuis, une disparité grandissante entre les régions selon l'intérêt qu'elles portent à cette politique.

Le constat est également valable pour la gestion du FEDER : les régions définissent leurs propres règles de sélection des dossiers, y compris en fixant des seuils financiers en deçà desquels les demandes ne sont pas recevables. Ce point pose la question de la responsabilité de la France dans la cadre des reportages et du risque de non-respect possible de ses engagements européens.

S'agit-il de confier également l'animation du réseau des gestionnaires aux conseils régionaux avec les mêmes risques ? S'agit-il même à long terme que l'État se retire financièrement de cette action ?

Un retrait de l'État serait interprété, par l'Europe et par nos partenaires, comme un manque d'ambition sur cette politique. Pourtant le réseau Natura 2000 est le support de la connaissance et la protection des espèces et de leurs habitats à l'échelle européenne.

Par ailleurs, le rôle de l'animation du réseau Natura 2000 au plan régional permet à l'État de rester connecté aux territoires.

C'est pourquoi il est important que l'animation technique des réseaux de gestionnaires restent une compétence de l'État démontrant son implication dans cette politique en maintenant sa participation financière à la gestion des sites.

## **2. Espèces protégées**

Le projet de revue envisage de distinguer un « service client » en DDT d'un « service d'appui » dont l'organisation est renvoyée aux régions.

Quel est l'objet du changement demandé ? En effet le guichet administratif unique au niveau départemental existe déjà.

Par ailleurs les arrêtés-type à produire par la DGALN ont-ils pour objectif d'homogénéiser le traitement des dossiers par les DREAL ? Car bien sûr la lisibilité gagnera à un traitement homogène des demandes sur le territoire.

EFA-CGC attire à nouveau votre attention sur la nécessité que le service instructeur reste le niveau d'expertise, en DREAL. C'est à cette condition notamment que l'État restera crédible dans le déploiement de la politique de protection des espèces, centrale dans les politiques de préservation de la biodiversité.

## **3. Retrait de l'État de la gestion de certaines aires protégées - Simplification de la création des aires de protection forte**

La raison invoquée pour le retrait de la gestion des aires créées relevant des compétences des régions et autres collectivités est la concentration des moyens de l'État sur la création de nouveaux espaces protégés.

Il est vrai que la création de nouvelles aires protégées requière compétence et disponibilité. Cependant la gestion des espaces protégés pour l'atteinte des objectifs qui leur sont assignés (protection, biodiversité, fonctionnalité...) s'inscrit dans un cadre juridique (décret, arrêté ministériel etc.).

Comment l'État peut-il exercer un contrôle sur la gestion efficace des milieux protégés s'il se retire des instances de gouvernance ? Le rôle des services dans la gestion des aires protégées est de rappeler la politique et le droit. Le risque d'abandonner cette mission est bien sûr que la gestion dérive selon les influences fortes, que la protection soit moins bien assurée et que des contentieux surgissent.

Il serait plus efficace, et finalement pas nécessairement plus coûteux, que les services restent présents pour assurer l'efficacité de la protection au long terme et la cohérence de l'ensemble dans le cadre de la stratégie des aires protégées.

La simplification de la création des aires de protection forte (compétence État) est parallèlement mentionnée dans la note de transformation de la DGALN, en particulier pour les réserves nationales. Sans préciser en quoi consistera cette simplification, la note mentionne des *"procédures nécessitant une mobilisation des services de l'Etat à plusieurs niveaux (départemental, régional, national)"* qu'il conviendrait donc de simplifier. Cette rédaction laisse supposer le désengagement de certains 'niveaux' sans toutefois préciser lesquels...

On peut louer l'objectif de simplification, mais il ne faudrait pas que l'accélération souhaitée pour atteindre l'objectif de 10% d'aires sous protection forte à échéance 2030 fragilise l'acceptation de leur création par manque d'implication des échelons locaux.

## **4. Instruction des dossiers CITES par un échelon national / interrégional**

Le traitement des demandes au titre de la CITES requiert une compétence qui pourrait justifier d'une prise en charge à un échelon national. Cependant il ne s'agit pas d'un sujet « hors sol » : il s'enrichit de l'instruction des autres dossiers de portée réglementaire : espèces protégées, établissements agréés... instruits localement.

Il est donc important que l'échelon de traitement des dossiers CITES reste au niveau régional.

Par ailleurs, il est essentiel pour EFA-CGC qu'un regroupement de la mission ne conduise pas, dans un avenir proche, l'État à actionner l'étape suivante qu'il réserve depuis peu aux missions isolées, fussent-elles à vocation régaliennne : l'externalisation.

**Syndicat de l'Environnement, la Forêt et l'Agriculture**

EFA-CGC - 17 rue André Vitu - BP 21078

88051 EPINAL CEDEX 9

Courriel : [permanence@efa-cgc.com](mailto:permanence@efa-cgc.com)

## II – POLICE DE L’EAU ET DE LA NATURE

Une police de l’environnement efficace, c’est la garantie que les politiques énoncées ne soient pas que des injonctions mais qu’elles se traduisent en actes.

### 1. Chasse

Le fragile équilibre qui se mettait en place lors des commissions départementales de la chasse et de la faune sauvage, présidées et arbitrées par les Préfets, prenant en compte à la fois les intérêts des chasseurs, des exploitants agricoles, des propriétaires forestiers, des autres usagers des espaces naturels, ruraux et forestiers (les automobilistes et les vététistes par exemple) et l’équilibre dynamique des populations de gibier soumis à plan de chasse n’existe plus dans les territoires.

En effet, la transmission de la gestion des plans de chasse de manière exclusive aux fédérations des chasseurs ne peut que conduire à des situations de conflits entre des intérêts souvent contradictoires qui sont actuellement appréciés et arbitrés par le Préfet.

Ces conflits non arbitrés par l’État risquent de générer un accroissement des recours devant l’autorité judiciaire.

Les services des DDT, sous l’autorité des Préfets, réalisaient au quotidien un travail d’analyse et d’expertise avec l’appui de tous les acteurs. Ce travail conduisait non seulement à une connaissance impartiale des territoires et des populations de gibier, mais permettait également de mettre en place des échanges techniques avec tous les partenaires concernés.

Les compétences techniques des services départementaux de l’État disparaissent. Désormais, en cas de conflit entre les multiples usagers des territoires ruraux et forestiers, l’État est dans l’incapacité d’analyser d’une manière technique et pragmatique les situations conflictuelles et donc de mettre en place un dispositif et des solutions adaptés.

### 2. Police de l’eau

La revue des missions veut « *[simplifier la] procédure d’autorisation environnementale* ». Sans doute les procédures gagnent-elles généralement à être simplifiées, faciles à appliquer. Mais sur quel aspect et sur la base de quel constat ?

Simplifier la procédure ne doit pas entraîner les services à disposer de moins de temps pour instruire correctement les dossiers soumis. Il est essentiel de bien différencier le temps “administratif” d’instruction (celui de transmission des dossiers) qui peut être optimisé par un processus de simplification, de l’instruction sur le fond, qui, elle, nécessite plusieurs niveaux de contribution et de validation et ne doit pas être davantage réduite.

Nous considérons que la nomenclature IOTA ne doit pas à nouveau être modifiée afin de ne pas perdre en lisibilité par des changements trop fréquents. En revanche, on peut souscrire à un travail d’homogénéisation de l’instruction par les services, par élaboration d’AP type, ou, comme la revue des missions le prévoit, par l’existence de procédures nationales de traitement des déclarations, à la condition qu’elles ne visent pas à ce que lesdites déclarations ne soient plus instruites.

L’impact positif des actions de police doit se mesurer à l’aune de leur contribution à la mise en place des politiques de l’eau. Gardons en mémoire que la police de l’eau a pour vocation la protection des milieux aquatiques. En cela il faut accepter qu’elle puisse représenter une contrainte pour les projets qui remettent en cause les objectifs fondamentaux de la loi sur l’eau.

### III – ELABORATION ET MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES DE L’EAU

L’élaboration et la mise en œuvre des politiques de l’eau s’appuient sur la mobilisation des acteurs des territoires aux échelles imbriquées des bassins versants. Les organisations qu’il vous est proposé de modifier soulèvent la question majeure de la place de l’État parmi ces acteurs.

Dans une situation d’évolution climatique qui accroît la tension sur la ressource en eau, il est primordial que l’État conserve son pouvoir de préservation de la qualité de la ressource et son pouvoir de régulation de cette même ressource entre des usagers dont les intérêts peuvent être divergents.

#### 1. Transfert des laboratoires d’hydrobiologie à l’OFB

Vous avez décidé de transférer les laboratoires d’hydrobiologie à l’OFB, en dépit de l’énergie déployée par les DREAL depuis plusieurs années pour vous démontrer à quel point il était important que l’État conserve en son sein cette compétence pointue, reconnue, accréditée.

Vous prenez donc le risque de la perte de compétence par le départ des personnels et la perte des accréditations à court terme.

Vous savez que la lisibilité des politiques PEB, ici l’eau, repose sur l’expertise des agents du ministère. Vous confortez cependant la lame de fond qui emporte l’expertise du ministère et en fait une simple chambre d’enregistrement des projets déposés par les territoires.

Mais concrètement,

L’OFB est-il en capacité de reprendre cette mission ? Avec quels moyens au plan local ? Au plan national ? Quelle garantie de la pérennité de la mission à l’OFB dans le contexte où tout lui est demandé avec moins de moyens humains ?

À la question “L’impact positif de nos politiques est-il amélioré par cette décision ?”, vous avez la réponse : c’est non.

#### 2. Place des agences de l’eau

Les agences de l’eau ont un rôle prééminent dans l’élaboration de la mise en œuvre des politiques de l’eau :

- elles sont le principal levier financier de la mise en œuvre de ces politiques ;
- elles ont dans les délégations régionales les moyens humains permettant de faire émerger les projets contributifs de la mise en œuvre des politiques de l’eau ;
- les leviers actionnés par les agences de l’eau sont complémentaires du discours réglementaire des services de l’État : DDT, DREAL.

Ce fonctionnement équilibré et synergique, le réglementaire porté par les services (DCE, loi sur l’eau...) et le financier déployé par les agences, a porté ses fruits. Citons deux exemples : l’épuration des eaux domestiques et la résorption des pollutions industrielles. Localement, les acteurs des territoires ont eu sur ces politiques deux discours cohérents et harmonisés : celui de l’État disant « vous devez », celui des agences disant « vous pouvez ».

Nous insistons sur l’efficacité démontrée de cette complémentarité, qui repose sur des moyens humains de part et d’autre et sur le maintien du principe « l’eau paye l’eau » déployé par les agences.

Sur ce sujet, il est patent que les politiques de l’eau, à condition qu’elles soient portées politiquement par l’État, ont été efficacement déployées.

Il est également évident qu’à l’inverse, dès lors que l’État ne se donne pas les moyens nécessaires à l’atteinte des objectifs communs, donc ceux des directives européennes, les résultats sont mauvais. C’est le cas sur les pollutions diffuses d’origine agricole : nitrates et pesticides. Sur ces sujets fondamentaux ce n’est pas le binôme agences – État qui est à revoir mais l’ambition politique de l’État.

**Syndicat de l’Environnement, la Forêt et l’Agriculture**

EFA-CGC - 17 rue André Vitu - BP 21078

88051 EPINAL CEDEX 9

Courriel : [permanence@efa-cgc.com](mailto:permanence@efa-cgc.com)

### 3. Suppression d'un (?) niveau des acteurs en politique de l'eau

La gestion de l'eau par bassin hydrographique a eu des résultats remarquables, par exemple sur la lutte contre les pollutions domestiques et industrielles.

Comme évoqué ci-avant, elle a été inefficace sur le sujet des pollutions d'origine agricole (nitrates, pesticides). Ceci est à mettre au crédit d'arbitrages interministériels venant empêcher la transformation des pratiques agricoles intensives. C'est ainsi que sur le sujet évoqué dans la feuille de route des zones vulnérables (nitrates), la solution au problème ne réside pas dans une simplification de la procédure, dont la complexité ne fait au contraire que masquer le manque d'ambition de l'État sur le sujet.

De la même manière, la gestion quantitative de l'eau, devenue cruciale mais également extrêmement sensible, ne pâtit pas de procédures lourdes mais de l'absence d'un portage clair de la part de nos ministres. Et pour cause : il s'agit là de partager l'eau, pas moins.

#### Politique de l'eau, qui fait quoi dans les services de l'État ?

Il ne s'agit pas d'empiéter ici sur la mission qui sera confiée au CGEDD mais de rappeler en quelques points la responsabilité de chaque échelon :

- **Instruction par les DDT** de la plupart des dossiers liés à l'eau. Expertise technique et connaissance des territoires. Animation des MISEn donc partage des enjeux et organisation des chantiers avec l'agence de l'eau, l'OFB etc.

- **Instruction par les DREAL** des dossiers relatifs à d'autres codes que celui de l'environnement et police de l'eau sur les grands axes, pour assurer une cohérence de vue.

Par ces mêmes DREAL, animation du réseau des DDT. L'animation par le niveau régional permet la démultiplication d'une action que ne pourrait pas mener le niveau national (100 DDT). Les DREAL depuis 2016 sont également un interlocuteur indispensable des conseils régionaux, en ayant une vision régionale trans-bassin des enjeux et des moyens déployés.

- **Les délégations de bassin** élaborent et mettent en œuvre, avec les agences de l'eau et l'OFB, les politiques de l'eau portées par les comités de bassin, via notamment les SDAGE et les PGRI.

La gestion de l'eau par bassin hydrographique mise en place en 1964 a porté ses fruits. Elle a du reste été reprise par l'Europe dans la DCE de 2000. Au sein des services de l'État, les délégations de bassin sont la garantie de la prise en compte de la vision logique de bassin par les services régionaux. La politique de l'eau ne peut pas être mise en œuvre en dehors de son fonctionnement écologique, par bassin versant. Ce serait illogique, chronophage et contre-productif.

L'échelon de bassin doit rester, par nature, le pilier du déploiement des politiques de l'eau.

- **Le niveau national**, bien sûr, décline de manière les politiques nationales de l'eau pour leur mise en œuvre opérationnelle dans les territoires.

Les échelons nationaux et de bassin sont par ailleurs garants de l'affranchissement des services d'éventuelles pressions plus faciles à exercer sur l'échelon départemental.

On voit bien par exemple que la délimitation par les préfets de départements des zones de répartition des eaux est un risque fort de disparition pure et simple de la politique nationale de partage de la ressource en eau.

Deux pierres angulaires de l'élaboration et de la mise en place des politiques de l'eau sont donc à conforter :

1. la gestion par bassin versant, à des échelles emboîtées,
2. la déclinaison partenariale, de l'échelon infra-départemental à celui de bassin.

Dès lors, s'il est toujours sain de s'interroger sur qui fait quoi et pourquoi, il est indispensable de préserver l'efficacité des politiques de l'eau et de les renforcer par une réelle ambition de l'État sur l'ensemble des sujets portés, notamment la lutte contre les pollutions par les nitrates et les pesticides et la gestion quantitative de l'eau.

**EN CONCLUSION**, le retrait de l'État des politiques et de la police de l'eau, de la biodiversité ou du paysage dans les termes dans lesquels il est envisagé ne constitue pas simplement un ajustement des moyens à la baisse, il met en danger la protection des espèces et des espaces, il s'éloigne des missions régaliennes qui sont les siennes sur la biodiversité terrestre et aquatique et remet en question les fondements des politiques de l'eau.

Il institue un fort retrait des ambitions collectives et en cela fait courir le risque de ne pas remplir nos obligations envers l'Europe.