



MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT,
DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORET

Audit de la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité en Guadeloupe

Rapport CGEDD n° 010146-05 - CGAAER n° 15022-05
établi par

Fabienne ALLAG-DHUISME (CGEDD), Alain BAUCHE (coordonnateur) (CGAAER)
Pierre-Alain ROCHE (CGEDD) et Rémi VELLUET (CGEDD)

Mars 2016

Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Sommaire

Résumé.....	3
Liste hiérarchisée des recommandations.....	5
Recommandations de niveau 1.....	5
Recommandations de niveau 2.....	6
Introduction.....	9
La commande de l'audit.....	9
Le déroulement de l'audit.....	9
1. L'eau et les milieux naturels en Guadeloupe.....	11
1.1. Un archipel densément peuplé.....	11
1.2. Des ressources en eau très contrastées.....	12
1.3. Un « point chaud » de la biodiversité mondiale.....	12
2. Organisation et pilotage des politiques.....	13
2.1. Une organisation et des compétences à conforter, au sein de la DEAL, notamment en matière de biodiversité.....	13
2.2. Une DEAL « à sa place, rien qu'à sa place », des partenariats à améliorer.....	14
2.3. Une MISEN, qui assure un rôle d'information et de coordination administrative, mais sans réelle orientation stratégique et qui est à dynamiser.....	15
2.4. Un souhait de la DEAL : que les textes et commandes centrales soient adaptés aux spécificités des outre mer.....	16
2.5. Un besoin impérieux de sensibilisation et d'éducation à l'environnement.....	16
2.6. Des collectivités locales très fragiles.....	17
2.7. Des problématiques environnementales liées aux activités agricoles.....	17
2.8. Un monde associatif relativement faible et peu structuré.....	17
3. Les polices de l'eau et de la nature.....	19
3.1. Instruction des dossiers.....	19
3.2. Activité de contrôle.....	19
3.2.1. <i>Plan de contrôle</i>	19
3.2.2. <i>Exercice de la police : une police judiciaire mobilisée, une police administrative qui doit progresser</i>	19
3.3. Des parquets volontaires en matière d'environnement.....	21
4. Les enjeux en matière d'eau : l'urgence d'une amélioration des services publics d'eau potable et d'assainissement.....	23
5. Les enjeux en matière de biodiversité.....	25
5.1. De nombreuses actions à mieux valoriser.....	25
5.2. Le cas particulier de la réintroduction du Lamantin.....	26
5.3. La structuration des données sur la nature et les paysages à accélérer.....	26
5.4. Une clarification nécessaire des responsabilités sur le milieu marin.....	27

5.5. La cohérence du dire de l'État à renforcer, et le rôle de la DEAL à bien positionner dans le contexte des réflexions sur la territorialisation de l'AFB.....	28
6. Autres enjeux propres au département : les sargasses.....	29
7. Zoom sur Saint-Martin.....	31
7.1. L'État à Saint-Martin.....	31
7.2. La collectivité de Saint-Martin.....	32
7.3. La réserve naturelle nationale de Saint-Martin.....	32
Conclusion.....	34
Annexes.....	35
1. Lettre de mission.....	37
2. Liste des personnes rencontrées.....	39
3. Phase contradictoire.....	42
4. Glossaire des sigles et acronymes.....	49

Résumé

À la fois département et région d'outre-mer situé dans la mer des Caraïbes à plus de 6 000 km de la métropole, la Guadeloupe, archipel d'environ 1 700 km² formé de plusieurs groupes d'îles habitées, compte plus de 403 000 habitants, ce qui représente une densité élevée de 250 hab/km².

Le présent audit est essentiellement consacré à la biodiversité et à la police de l'eau, la question des politiques publiques du secteur de l'eau ayant fait l'objet d'un rapport récent¹.

La DEAL est impliquée, mais doit plus s'affirmer dans un rôle d'animation et de garant de cohérence, notamment vis-à-vis d'acteurs actuels reconnus, bien implantés localement et disposant de moyens importants, comme le parc national de Guadeloupe, et également dans la perspective de la future délégation locale de l'Agence française de la biodiversité.

La DEAL doit également veiller en interne à une meilleure intégration de la mise en œuvre de toutes les politiques de l'État relevant de ses domaines de compétence. Les réorganisations en cours, ainsi que le regroupement des services dans ses futurs locaux, doivent être l'occasion de progrès dans ce domaine.

Dans le domaine de l'eau, si le SDAGE 2016 / 2021 est bien conçu, l'atteinte, au sens de la DCE, de la bonne qualité des masses d'eau (83 % des masses d'eau souterraines et 30 % seulement des cours d'eau sont actuellement considérés en bon état) supposera des efforts importants. L'amélioration de la qualité des milieux, directement dépendante de la réduction des rejets des collectivités, bute cependant sur des difficultés sérieuses. Même si des efforts réels ont été constatés récemment au regard de la conformité à la directive eaux résiduaires urbaines, de nouveaux progrès dans ce domaine sont encore indispensables, qui dépendent directement de l'amélioration générale de la performance, de la gouvernance et du financement des services publics d'eau potable et d'assainissement.

Il est indispensable que la DEAL se mobilise sur la mise en œuvre du plan d'action, qui sera lancé début 2016, pour surmonter ces difficultés et, en particulier, articuler les actions de police administrative, qui doivent être plus volontaristes, avec les appuis financiers de ce plan d'action.

Pour ce qui est de la biodiversité, la Guadeloupe constitue l'un des « points chauds » de la planète. Mais les milieux et les espèces souvent endémiques qu'elle abrite sont particulièrement vulnérables aux pressions anthropiques : au-delà des mesures de police qui méritent d'être renforcées, l'enjeu de l'éducation à l'environnement est majeur.

Nombreux sont les acteurs qui interviennent pour la préservation de cette biodiversité ; ils sont compétents et offrent, ensemble, une grande capacité d'action. Cette richesse ne peut cependant trouver toute son efficacité que si une coordination très active est organisée entre les différents programmes par la DEAL.

¹ François Colas-Belcour, Étienne Lefebvre, Pierre-Alain Roche, Maxime Tandonnet et Jean-Claude Vial « *Propositions pour la mise en œuvre d'un plan d'action pour l'eau dans les DROM* » ; Rapport CGEDD n°009763-01, CGAAER n°14065, IGA n°15-050/14-063/01.

Bien que de nombreux acteurs locaux lui aient fait part de leurs inquiétudes, la mission n'a pas approfondi le problème des échouages massifs de sargasses dont la Guadeloupe est particulièrement victime, qui fait l'objet d'un plan d'action annoncé le 7 mai 2015 par la ministre en charge de l'environnement. Ce sujet fait l'objet d'une mission interministérielle dédiée (mission d'évaluation IGA/CGEDD/CGAAER visant à faciliter la mise en place d'une gestion de long terme du phénomène d'échouage de sargasses).

Liste hiérarchisée des recommandations

Pages

Recommandations de niveau 1

Recommandation à la DEAL : Accompagner la réorganisation du pôle biodiversité en veillant à y maintenir les compétences critiques.	13
Recommandation à la DEAL et au préfet : Examiner dès que possible avec le nouvel exécutif régional les conditions de coopération avec la Région dans les domaines de l'eau et de la biodiversité.	14
Recommandations à la DEAL : Organiser une réflexion avec les établissements publics ayant des actions concernant les enjeux de biodiversité, afin de fédérer et rationaliser leurs énergies, y compris sur des actions orphelines ou auxquelles peu de moyens sont consacrés.	15
Recommandation à la DEAL, sous l'autorité du préfet : Assurer une animation plus dynamique de la MISEN, en y affirmant davantage le sens de la politique à mener et la finalité des actions à conduire sur la base d'une stratégie conçue collectivement et partagée, conduisant à des priorités d'actions qui devront mobiliser services et établissements publics de l'État, en s'appuyant sur une communication à adapter en conséquence.	15
Recommandation à la DGPR, à la DEB, au préfet de bassin et à la DEAL : établir rapidement une lecture commune et clarifiée des textes concernant la mise en œuvre en Guadeloupe de la GEMAPI et mettre en place au plus vite la mission d'appui prévue par les textes.	16
Recommandation au CGDD, au Préfet et à la DEAL : Renforcer et évaluer les initiatives en matière d'éducation à l'environnement, en s'inspirant notamment de ce qui se fait auprès des scolaires dans le cadre du plan Séismes Antilles, en s'appuyant sur l'Office de l'eau, l'ONF, le PNG et et les associations. Formaliser un protocole d'action avec le Rectorat associant les différentes parties prenantes...	17
Recommandation à la DEAL : Renforcer l'animation des associations de protection de l'environnement et les associer davantage à la mise en œuvre des politiques portées par la DEAL. En particulier, les mobiliser dans le cadre des démarches de concertation (enquêtes publiques) et les accompagner dans leur montée en compétence (proposition de formations spécifiques). Pour ces actions, veiller à l'implication de la direction de la DEAL.	18
Recommandation à la MISEN : Réfléchir, notamment avec les procureurs, à l'établissement d'une doctrine en vue d'un traitement « homogène » d'infractions similaires constatées par différents intervenants dans différents secteurs : « à infractions égales, traitements égaux ».	20
Recommandation au Préfet et à la DEAL : Veiller à faire constater les infractions et à fixer des délais rigoureux aux contrevenants pour qu'ils rendent leurs installations ou équipements conformes à la réglementation, tout en tenant compte des possibilités de financement des travaux correspondants.	20

Recommandations à la MISEN : Entreprendre les démarches auprès des perceptions, des tribunaux de police, pour rechercher les moyens les plus efficaces de recouvrement des amendes. Profiter de la proposition faite par les Parquets, d'expérimentation de transaction pénale, et faire un bilan comme proposé au bout d'un an. Développer l'usage des carnets à souche (avec un paiement immédiat). Cartographier précisément les outils à disposition des polices administrative et judiciaire (sur l'ensemble des procédures, jusqu'au paiement des amendes) et tenir à jour les informations de suivi des procédures.

21

Recommandation à la DEAL : Dès le lancement du plan d'action pour l'eau potable et l'assainissement dans les DROM, mettre en place auprès du préfet les moyens qui ont été prévus à cet effet à l'occasion du dialogue de gestion, pour assurer pleinement le portage du plan d'action au niveau d'un directeur de projet. S'assurer notamment à cette occasion de disposer, avec l'office de l'eau, des compétences techniques et financières concernant les services d'eau potable et d'assainissement nécessaires au soutien technique pour la négociation des contrats pluriannuels prévus.

23

Recommandations de niveau 2

Recommandation à la DEAL : Dans les ateliers de réflexion interne sur les politiques territoriales animés par l'ex service ATOL, mettre l'accent sur la coordination de la déclinaison des politiques nationales portées par le MEEM (SNB, SNML, SNGRI, eau...).

13

Recommandation à la DEAL : Redynamiser les échanges avec la DEAL Martinique (visio-conférences pour limiter les déplacements), en associant Saint-Martin.

14

Recommandation à la DEAL : Trouver une instance ad-hoc pour organiser un dialogue élargi avec les partenaires (notamment collectivités) sur les enjeux de la biodiversité dans l'attente de la création du comité régional eau et biodiversité prévu par la loi biodiversité.

15

Recommandation à la DEB : Cibler les destinataires des notes de service et instructions, en ajustant les listes de diffusion aux stricts services directement concernés.

16

Recommandation à la MISEN : Coordonner l'action de police avec la mise en œuvre des contrats de progrès proposés aux maîtres d'ouvrage pour la remise en conformité des ouvrages.

21

Recommandation à la MISEN : Communiquer sur les plans de contrôle, les objectifs poursuivis et la synthèse des résultats.

21

Recommandation à la DEAL : Etablir en 2016, en mobilisant l'ensemble des services concernés, une stratégie visant à la maîtrise quantitative et qualitative des eaux pluviales et engager auprès des collectivités concernées et des bureaux d'études une action volontariste d'information et de formation..

24

Recommandation à la DEAL et au MEEM : Assurer un suivi précis des progrès ou difficultés accompagnant le projet de réintroduction du Lamantin et assurer avec le parc national de Guadeloupe une information régulière pour une transparence de l'opération.	26
Recommandation à la DEAL et à la Direction de la mer : Identifier un chef de file pour les actions concernant la biodiversité du milieu marin et mettre en place un travail concerté entre les différents programmes.	27
Recommandation à la DEAL : Dans le contexte des réflexions sur la création d'une délégation régionale de l'Agence française de la biodiversité (au sens d'agence régionale), cartographier les compétences devant demeurer en propre au sein des services de l'État et celles pouvant faire l'objet de partenariats.	28
Recommandation à la DEAL : S'efforcer d'appuyer autant que possible les services techniques de la préfecture de Saint-Martin dans l'exercice de leurs missions. Les inviter en particulier à participer à la MISEN de Guadeloupe.	33

Introduction

La commande de l'audit

Le ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie (MEDDE)² a arrêté le 23 février 2015 le programme annuel des audits départementaux de la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité. Celui-ci concerne 5 départements dont celui de la Guadeloupe.

Les attentes générales des administrations centrales commanditaires portent sur l'organisation collective dans les domaines de l'eau et de la biodiversité (coordination des services, répartition des moyens, mise en place d'une démarche qualité), le respect des engagements communautaires et la mise en œuvre des priorités nationales précisées dans les circulaires ministérielles.

Le présent audit est essentiellement consacré à la biodiversité et à la police de l'eau, la question des politiques publiques du secteur de l'eau ayant fait l'objet d'un rapport récent³.

Le déroulement de l'audit

Pour conduire cet audit, la mission s'est inspirée du guide spécialisé des audits départementaux de la mise en œuvre des politiques de l'eau et de la biodiversité⁴, approuvé dans sa version d'avril 2014 par les vice-présidents du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), du Conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et du Conseil général de l'économie (CGE).

La mission a rencontré la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) le 5 mars 2015.

La mission s'est rendue en Guadeloupe du 28 septembre au 2 octobre, ce qui lui a permis de rencontrer les services de l'État au niveau local : préfecture, direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL), direction de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DAAF). Elle a également eu des contacts avec les établissements publics de l'État participant à la gestion de l'eau et de la biodiversité (parc national de la Guadeloupe (PNG), agence des aires marines protégées (AAMP), agence régionale de santé (ARS), service mixte des polices de l'environnement (SMPE)), ainsi qu'avec des associations de protection de l'environnement, la chambre d'agriculture, le conseil régional et le conseil départemental de Guadeloupe et plusieurs autres acteurs œuvrant dans le domaine de la gestion de l'eau et des espaces naturels. Deux membres de la mission se sont également rendus une journée à Saint-Martin. La liste exhaustive des personnes rencontrées figure en annexe 2.

Préalablement à l'audit, la mission avait sollicité des services et établissements publics de l'État concernés (DEAL, AAMP, ARS, PNG, SMPE) divers documents afin de constituer un dossier préparatoire.

² Devenu récemment ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer (MEEM).

³ François Colas-Belcour, Étienne Lefebvre, Pierre-Alain Roche, Maxime Tandonnet et Jean-Claude Vial « *Propositions pour la mise en œuvre d'un plan d'action pour l'eau dans les DROM* » ; Rapport CGEDD n°009763-01, CGAAER n°14065, IGA n°15-050/14-063/01.

⁴ Le guide propose une trame d'analyse générale pour les départements métropolitains. Pour la Guadeloupe, la mission a dû procéder à certains ajustements dans sa démarche afin de prendre en compte le caractère ultra-marin du département.

La phase contradictoire, qui a consisté à recueillir les avis et observations du préfet et de la DEAL, s'est déroulée entre fin janvier et début mars 2016. Les observations transmises et les éléments de plan d'actions figurent en annexe 3, avec les réponses apportées par la mission.

La mission remercie l'ensemble des interlocuteurs rencontrés et plus spécialement la DEAL qui a facilité matériellement cet audit et produit un dossier préparatoire de qualité.

1. L'eau et les milieux naturels en Guadeloupe

1.1. Un archipel densément peuplé

La Guadeloupe, située dans la mer des Caraïbes à plus de 6000 km de la Métropole, est à la fois un département et une région d'Outre-mer. Elle est fait partie d'un archipel d'environ 1 700 km² de six groupes d'îles habitées et comprend :

- la Guadeloupe « continentale » composée de Basse-Terre et de Grande-Terre ;
- la Désirade ; les Saintes ; Marie-Galante ainsi que plusieurs plus petites îles comme notamment les îles de la Petite Terre.



Saint-Barthélemy et la partie française de Saint-Martin ne sont plus rattachés administrativement à la Guadeloupe mais sont des collectivités d'Outremer indépendantes (COM), Saint-Martin étant cependant incluse dans les régions ultrapériphériques (le droit européen s'y appliquant donc).

La Guadeloupe compte 32 communes et environ 403 000 habitants (en 2012), ce qui représente une densité élevée de 250 hab/km².

Son économie est fragile et fortement dépendante des transferts économiques au titre de la solidarité nationale. L'agriculture (canne-à-sucre, banane) et le tourisme sont les principales activités productives. Cette économie est caractérisée par un taux de chômage élevé (près de 24 % de la population active en 2015), une part élevée de l'emploi public, et elle a été fortement marquée par les crises sociales récentes.

1.2. Des ressources en eau très contrastées

La Guadeloupe connaît un climat tropical humide, caractérisé par une saison sèche (appelée carême) de décembre à mai et une saison humide de juin à novembre. Les précipitations sont très importantes sur la partie Est (« au vent ») de la Basse-Terre, alors que la Grande-Terre connaît une pluviométrie moindre. Cette forte irrégularité spatiale des précipitations et la disparité de la géologie et des reliefs sont à l'origine du réseau hydrographique très diversifié de l'archipel. L'île volcanique de Basse-Terre est drainée par plus de 50 cours d'eau à écoulement permanent, alors que le réseau hydrographique des autres îles de l'archipel est essentiellement composé de « ravines » qui ne coulent que lors de précipitations importantes et lorsque les sols sont saturés en eau.

Ainsi, la ressource en eau douce provient en majorité de prélèvements dans les cours d'eau de la Basse-Terre, complétés par quelques forages dans les nappes de Grande-Terre⁵. Mais si la ressource en eau provient essentiellement de la Basse-Terre, les usages, eux, se répartissent sur l'ensemble de la Guadeloupe, avec une part importante pour la Grande-Terre en eau d'irrigation liée à l'activité agricole, et une forte demande en eau potable dans l'agglomération de Pointe-à-Pitre et la côte Sud de la Grande-Terre (la « Riviera ») en raison d'une forte concentration de la population dans cette zone et de l'activité touristique.

1.3. Un « point chaud » de la biodiversité mondiale

En raison de sa situation géographique au sein de l'arc des Petites Antilles, de sa configuration géologique et de son relief, l'archipel de la Guadeloupe présente une importante diversité de milieux naturels terrestres et marins, ainsi qu'une richesse tant faunistique que floristique particulièrement remarquable. Le nombre d'espèces végétales par unité de surface aux Antilles françaises est 88 fois plus important qu'en métropole. Le monde animal présente également de nombreuses espèces endémiques ; des espèces y sont encore régulièrement découvertes. Ainsi, les Antilles, dont l'archipel guadeloupéen, ont été reconnus, au niveau international, comme l'un des 34 « points chauds » de la biodiversité mondiale.

Les pressions qui s'exercent sur les écosystèmes, dont certains sont déjà très dégradés (forêts sèches, récifs coralliens), sont multiples : développement des habitats diffus aboutissant à un mitage des zones agricoles et des milieux naturels, remblaiement des zones humides, espèces exotiques envahissantes, pollutions, surexploitation des ressources, réchauffement climatique...

Les directives européennes « Oiseaux » de 1979 et « Habitat-Faune-Flore » de 1992 ne s'appliquent pas en outre-mer, mais la Guadeloupe dispose d'un réseau d'espaces naturels protégés par les outils réglementaires nationaux (Parc national, réserves naturelles, sites classés, propriétés du Conservatoire du Littoral, forêts domaniales...) et les labels internationaux (convention RAMSAR, protocole SPAW (Spécialy Protected Area and Wildlife) de la convention de Carthagène, Réserve mondiale de la Biosphère) qui couvre près de 21 % de l'archipel.

⁵ Marie-Galante, en raison notamment de son éloignement est alimentée par des forages, alors que les Saintes et la Désirade sont alimentées pour partie par des canalisations sous-marines à partir de l'île principale.

2. Organisation et pilotage des politiques

2.1. Une organisation et des compétences à conforter, au sein de la DEAL, notamment en matière de biodiversité

L'animation des politiques de préservation et de mise en valeur des ressources naturelles relève principalement de la compétence la DEAL, qui exerce toutes les missions des niveaux bassin, régional et départemental, et de la direction de la mer pour le milieu marin. Mais plusieurs établissements publics de l'État sont également présents et fortement impliqués. C'est notamment le cas du Parc national qui couvre une large proportion du territoire de la Guadeloupe (PNG) ou de l'Office national des forêts (ONF).

Compte tenu de cette multiplicité d'acteurs, si l'action directe de la DEAL est reconnue sa lisibilité semble perfectible et l'espace lui permettant d'apporter une plus-value pour le territoire s'avère relativement étroit.

Il convient que la DEAL renforce son positionnement, identifie ses priorités d'intervention, surtout en matière de biodiversité, et fasse mieux connaître son action propre, dans ses compétences de base, notamment en matière de police des rejets, d'organisation de la connaissance, mais aussi d'animation des associations.

Cette préoccupation doit être au cœur des enjeux de la réorganisation en cours des services de la DEAL, en particulier du service « Ressources naturelles ». Celui-ci est organisé en deux pôles (eau et biodiversité) dont la mission a noté très positivement la montée en responsabilité des deux chefs de pôles nouvellement désignés, qui semblent faire l'unanimité au sein des équipes, et incarnent l'espoir d'une amélioration autour d'un projet de service.

Par ailleurs, est à noter un *turn-over* global au sein des services plus important qu'en métropole, ce qui induit une faiblesse de la mémoire collective et nécessite des formations régulières pour les agents nouvellement affectés (coûteuses du fait des déplacements nécessaires).

1. Recommandation à la DEAL : Accompagner la réorganisation du pôle biodiversité en veillant à y maintenir les compétences critiques.

Au sein de la DEAL, le service « Ressources Naturelles » est l'un des plus mis à contribution en matière d'avis : s'il répond aux sollicitations, une meilleure appropriation globale des sujets environnementaux par les autres services apparaît néanmoins nécessaire (sauf service « Risques, Énergie, Déchets » qui le consulte dans le cadre des procédures d'instruction des dossiers ICPE, et qui propose aux agents du service RN de les accompagner lors des opérations de contrôle).

La réorganisation s'appuie sur une concertation des agents et des ateliers de réflexion sur les politiques territoriales animé par l'ex-service « Aménagement du Territoire et Organisation du Littoral / ATOL ». Ces groupes de travail doivent être l'occasion de générer une meilleure coordination inter-service de la déclinaison des politiques nationales, et une meilleure intégration des enjeux de biodiversité, la mission ayant fait le constat d'une insuffisance sur le sujet.

2. Recommandation à la DEAL : Dans les ateliers de réflexion interne sur les politiques territoriales animés par l'ex service ATOL, mettre l'accent sur la coordination de la déclinaison des politiques nationales portées par le MEEM (SNB, SNML, SNGRI, eau...).

La DEAL souffre, comme tous les services d'outre-mer, d'un certain éloignement des services centraux du ministère : il n'est matériellement pas possible à la DEAL de participer à toutes les réunions de chefs de services « milieux naturels » organisées par la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) à Paris. Néanmoins, à la demande de la DEB, les chefs de service RN des DEAL privilégient plutôt la participation conjointe à 2 réunions nationales sur les 4 organisées chaque année, afin de pouvoir échanger entre eux et bénéficier de réunions spécifiques avec les bureaux concernés, pendant lesquelles sont traités les sujets ultramarins. La mission a également relevé qu'il serait opportun que les échanges de pratiques qui ont eu lieu par le passé au sein de la zone Caraïbe (avec la Guyane et la Martinique jusqu'à il y a environ deux ans, interrompues pour cause de coûts des déplacements), soient réactivés, notamment avec la Martinique.

3. Recommandation à la DEAL : Redynamiser les échanges avec la DEAL Martinique (visio-conférences pour limiter les déplacements), en associant Saint-Martin.

2.2. Une DEAL « à sa place, rien qu'à sa place », des partenariats à améliorer

Si le Département est peu impliqué dans la préservation de l'environnement et intervient essentiellement dans le domaine de l'eau, la Région⁶ était, durant le mandat du Conseil régional qui s'est achevé fin décembre 2015, en phase d'investissement croissant en matière de biodiversité (cf conférence internationale biodiversité en octobre 2014 et maîtrise d'ouvrage de la future stratégie régionale intitulée ici Schéma Régional du Patrimoine Naturel et de la Biodiversité).

4. Recommandation à la DEAL et au préfet : Examiner dès que possible avec le nouvel exécutif régional les conditions de coopération avec la Région dans les domaines de l'eau et de la biodiversité.

Par ailleurs, malgré l'existence de l'Union régionale des Associations de Protection de l'Environnement de la Guadeloupe, les associations spécialisées, qui font un travail de fond en termes de sensibilisation, de connaissance et de suivi (Kap Natirel pour les suivis dans le milieu marin, Amazona pour les suivis oiseaux..) sont insuffisamment organisées et structurées pour apporter une réelle contribution à la réflexion globale.

Tous les établissements et organismes rencontrés ont donné à la mission l'impression, en plus de leurs implications respectives et de leurs approches professionnelles de l'un ou des deux domaines de l'eau et de la biodiversité, de connaissances et de compétences plutôt assez solides dans les domaines abordés (à l'exception toutefois du Conservatoire de botanique en raison de l'insuffisance de ses moyens humains), ces compétences s'appuyant sur des moyens certains ; ils ont, pour la plupart (département, parc, conservatoire du littoral), des visions stratégiques assez claires.

Cependant, pour la biodiversité, les services et établissements publics de l'État, agissent souvent de manière individuelle, en portant chacun des actions spécifiques ; même si les résultats ponctuels correspondants peuvent être intéressants, ces actions menées sans approche globale et coordonnée, ne permettent pas une bonne lisibilité de l'action publique, et peuvent même, dans certains cas, donner l'image d'une certaine forme de dispersion des moyens via la multiplicité des acteurs intervenant sur les différentes politiques.

Selon la mission, il y a là un rôle important à jouer par la DEAL et une place raisonnable à consolider au regard des moyens et compétences dont elle dispose.

⁶ Compte-tenu de la date de la visite sur place de la mission, les références au conseil régional sont celles de l'ancien exécutif, et ne peuvent ni refléter ni intégrer les orientations du nouvel exécutif régional élu en décembre 2015.

La DEAL pourrait utilement s'assurer avec l'ensemble des parties prenantes que les partages entre les uns et les autres sont bien clairs, en identifiant les éventuels sujets non traités, et en activant sur quelques priorités définies de manière commune, une concentration des moyens de tous.

5. Recommandations à la DEAL : Organiser une réflexion avec les établissements publics ayant des actions concernant les enjeux de biodiversité, afin de fédérer et rationaliser leurs énergies, y compris sur des actions orphelines ou auxquelles peu de moyens sont consacrés.

S'agissant des autres parties prenantes, et notamment des collectivités, il n'existe pas en Guadeloupe, d'instance de gouvernance comme les comités régionaux trame verte et bleue et bientôt les comités régionaux eau et biodiversité dont la création est envisagée par le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. La mission constate que cette absence constitue sans doute un frein à la mise en cohérence et à la dynamisation des politiques publiques.

6. Recommandation à la DEAL : Trouver une instance ad-hoc pour organiser un dialogue élargi avec les partenaires (notamment collectivités) sur les enjeux de la biodiversité dans l'attente de la création du comité régional eau et biodiversité prévu par la loi biodiversité.

2.3. Une MISEN, qui assure un rôle d'information et de coordination administrative, mais sans réelle orientation stratégique et qui est à dynamiser

Une seule réunion de la MISEN est organisée en moyenne chaque année. Elle réunit tous les acteurs, qui y sont assidus. Elle semble fonctionner essentiellement comme un lieu d'échange d'information et de coordination des contrôles ; cette réunion annuelle n'apparaît pas comme lieu de débat et de définition d'une stratégie d'action de l'État, qui devrait ensuite se traduire également dans les priorités et les actions fortes du plan de contrôle.

Il n'existe pas de feuille de route ni de projet stratégique, le programme de mesures issu du SDAGE étant considéré comme tel.

Les partenaires et acteurs dans les domaines de l'eau et de la biodiversité n'ont donc pas connaissance d'objectifs stratégiques clairs et identifiés, et d'un plan d'actions adopté et porté par la MISEN, dont il conviendrait par ailleurs d'assurer une communication efficace, et pédagogique pour ce qui concerne notamment le plan de contrôles.

Il serait donc opportun qu'au moins une fois par an soit organisée une réunion de la MISEN consacrée spécifiquement aux stratégies pour l'eau et pour la biodiversité, sur la base, pour ce second domaine, d'un document stratégique préparé par l'ensemble des services et établissements publics de l'État concernés par les enjeux de biodiversité.

7. Recommandation à la DEAL, sous l'autorité du préfet : Assurer une animation plus dynamique de la MISEN, en y affirmant davantage le sens de la politique à mener et la finalité des actions à conduire sur la base d'une stratégie conçue collectivement et partagée, conduisant à des priorités d'actions qui devront mobiliser services et établissements publics de l'État, en s'appuyant sur une communication à adapter en conséquence.

Les services de l'État sont par ailleurs concernés par les discussions en cours sur la création d'une instance partenariale de l'Agence française pour la biodiversité (AFB). Si la DREAL semble bien associée à ce projet, la mission a pu constater lors de la réunion de la MISEN organisée spécialement pour elle, une certaine hétérogénéité du niveau d'information, voire de

compréhension des enjeux des différents services présents. La mission pense donc nécessaire qu'il soit plus régulièrement rendu compte au sein de la MISEN et de l'ensemble des services de la DEAL, de la progression de la déclinaison régionale de la future AFB.

2.4. Un souhait de la DEAL : que les textes et commandes centrales soient adaptés aux spécificités des outre mer

Un décalage certain existe entre les demandes de l'administration centrale tendant à la mise en œuvre de plans et/ou procédures, et la capacité des services locaux à obtenir les résultats concrets attendus dans un contexte outre-mer particulièrement difficile. La tentation est grande pour les services de considérer ces instructions comme ne prenant pas suffisamment en compte les spécificités de l'outre-mer.

A titre d'exemple, la GEMAPI a fait l'objet d'une instruction du 21 octobre 2015 du gouvernement pour la mise en place des missions d'appui prévues par la loi pour accompagner les EPCI dans la prise de cette nouvelle compétence : en outre-mer où tous les cours d'eau à écoulement permanent sont domaniaux, se pose de façon particulièrement aigüe la question des modalités de l'exercice de cette nouvelle compétence par les EPCI au plus tard début 2018. Contrairement à la métropole, le préfet de bassin n'a pas encore mis en place cette mission d'appui et la DEAL semble en attente de clarifications. Cette question de domanialité des cours d'eau n'est absolument pas spécifique aux Outre-mer : elle se rencontre de la même façon le long de grands fleuves comme la Loire.⁷

La mise en œuvre de cette instruction suppose en effet que soient clarifiées les responsabilités respectives de l'État et des EPCI au regard du caractère domanial des cours d'eau à écoulement permanent : il est vraisemblable que les systèmes de prévention que les EPCI-FP auront à délimiter intégreront des ouvrages de l'État. Des modalités et des délais spécifiques sont prévus par les textes pour traiter ces situations.

8. Recommandation à la DGPR, à la DEB, au préfet de bassin et à la DEAL : établir rapidement une lecture commune et clarifiée des textes concernant la mise en œuvre en Guadeloupe de la GEMAPI et mettre en place au plus vite la mission d'appui prévue par les textes.

Par ailleurs, et d'une manière générale, il serait utile que les circulaires précisent leur périmètre d'application dans une rubrique dédiée en début de texte ou dans l'introduction. Cela permettrait aux préfets des DOM de ne pas s'attarder sur des dispositions qui ne les concernent pas.

9. Recommandation à la DEB : Cibler les destinataires des notes de service et instructions, en ajustant les listes de diffusion aux stricts services directement concernés.

2.5. Un besoin impérieux de sensibilisation et d'éducation à l'environnement

En Guadeloupe comme en métropole, le succès de la mise en œuvre des politiques publiques en matière d'environnement ne peut pas relever que de la seule application de la

⁷ Il y a bien entendu des spécificités : l'importance des transports solides, liés aux crues exceptionnelles des situations cycloniques, conduit, comme dans nombre de cours d'eau alpins, à une prégnance particulière des besoins d'entretien des cours d'eau, dont l'État a bien peu les moyens, ce qui conduit les collectivités à avoir nécessité d'intervenir, au-delà des strictes obligations qui s'imposent à l'État en sa qualité de propriétaire riverain. Mais ceci ne fait en rien obstacle à la mise en œuvre de la compétence GEMAPI.

réglementation. L'acceptabilité, et, par conséquent, l'efficacité de ces politiques, sont indissociables d'une amélioration de la prise de conscience environnementale par la population. Selon les propres termes du secrétaire général de la préfecture, « l'enjeu de l'éducation à l'environnement est donc majeur en Guadeloupe ».

Si des aides financières sont octroyées à certaines associations de protection de l'environnement, des efforts importants sont encore à faire pour améliorer la sensibilisation à l'environnement en renforçant notamment l'implication de l'Education nationale.

10. Recommandation au CGDD, au Préfet et à la DEAL : Renforcer et évaluer les initiatives en matière d'éducation à l'environnement, en s'inspirant notamment de ce qui se fait auprès des scolaires dans le cadre du plan Séismes Antilles, en s'appuyant sur l'Office de l'eau, l'ONF, le PNG et les associations. Formaliser un protocole d'action avec le Rectorat associant les différentes parties prenantes...

2.6. Des collectivités locales très fragiles

De manière générale, les collectivités territoriales de Guadeloupe sont très fragiles. La plupart des communes sont particulièrement endettées (la Préfecture recense 441 demandes de mandatement d'office pour un montant total de 150 millions d'euros sur la période 2013 à 2015) et sont dans une grande difficulté pour conduire les politiques publiques.

2.7. Des problématiques environnementales liées aux activités agricoles

Les conséquences de l'usage de la chlordécone continuent à marquer gravement les milieux (sols, eaux) ; la pêche professionnelle en subit également de graves préjudices du fait des interdictions de commercialisation, qui restent un sujet de grande actualité.

La réduction de l'utilisation des intrants phytopharmaceutiques et le développement de l'agro-écologie font partie des priorités fortes affichées par la chambre d'agriculture pour 2015. Celle-ci dispose d'un pôle Développement et environnement (18 agents techniques) qui s'implique notamment dans la mise en œuvre du plan Ecophyto (la Guadeloupe est pilote pour la filière canne-à-sucre) et accompagne les exploitants aux changements de leur pratique autour des captages d'eau potable.

La chambre est mécontente de la façon dont se déroule la mise en œuvre de l'accord cadre relatif aux périmètres de protection rapprochée des captages d'eau potable (les exploitants ont commencé à mettre en œuvre les prescriptions prévues dans l'accord cadre mais les indemnisations prévues dans cet accord ont dû être repoussées à janvier 2017 par le Préfet du fait des difficultés financières des collectivités propriétaires des captages).

Elle est également particulièrement préoccupée par les impacts prévisionnels de la sécheresse de 2015 sur les récoltes futures.

2.8. Un monde associatif relativement faible et peu structuré

La mission a pu rencontrer la fédération des chasseurs de Guadeloupe, et les associations « Amazona », « J'ose la nature », « IGREC Mer » et « Ecole de la mer ».

La fédération des chasseurs de Guadeloupe a délivré 3100 permis de chasse en 2015. Elle est animée par 15 bénévoles et 1 salarié qui en assure le secrétariat. Elle s'implique dans les différentes instances qui concernent la chasse et entretient de bonnes relations avec la DEAL. Elle se dit préoccupée par les dégâts occasionnés aux cultures par le raton-laveur (espèce protégée et emblème du Parc national de la Guadeloupe) et souhaiterait qu'il puisse être régulé. Elle note que l'entretien et la préservation des mares constituent un vrai enjeu en matière de biodiversité, mais que celles-ci sont trop souvent laissées à l'abandon.

« Amazona » a pour objet l'observation, l'étude et la protection des oiseaux en Guadeloupe, ainsi que la formation et la sensibilisation du public à la découverte de l'ornithologie. Elle compte 300 adhérents mais aucun salarié. Elle mène plusieurs études de suivi (avec bagage des oiseaux sur différents sites) et organise des manifestations spécifiques (festival des oiseaux).

L'association « J'ose la nature » a pour but premier la promotion de l'art floral mais mène également plus largement des actions d'éducation et de sensibilisation à l'environnement (organisation d'un colloque sur les perturbateurs endocriniens). Elle intervient en particulier dans les écoles avec des travaux autour de l'eau et du jardin. Elle estime manquer de reconnaissance et de moyens.

Le représentant des associations « IGREC Mer » et « École de la mer », rencontré par la mission, insiste sur le peu de moyens consacrés selon lui à la gestion des milieux marins en Guadeloupe alors que les équilibres écologiques y sont extrêmement fragiles. L'école de la mer se concentre sur des animations pédagogiques, IGREC Mer mène des actions visant à la restauration des écosystèmes (reproduction de coraux in-vitro, bouturage d'herbes à tortues, élevage de larves de poissons).

De manière générale, la mission relève le peu de moyens dont disposent ces associations pour conduire leur action, et leur faible participation dans les démarches de concertation au niveau local (les associations rencontrées n'ont par exemple pas participé à la consultation publique sur le projet de SDAGE 2016-2021). Des marges de progrès existent potentiellement également en ce qui concerne l'animation des associations par les services de l'État (une seule réunion dédiée à cette animation a été organisée en 2015).

11. Recommandation à la DEAL : Renforcer l'animation des associations de protection de l'environnement et les associer davantage à la mise en œuvre des politiques portées par la DEAL. En particulier, les mobiliser dans le cadre des démarches de concertation (enquêtes publiques) et les accompagner dans leur montée en compétence (proposition de formations spécifiques). Pour ces actions, veiller à l'implication de la direction de la DEAL.

3. Les polices de l'eau et de la nature

Les grands enjeux concernent la résorption du contentieux ERU, la préservation des zones humides et du littoral qui sont impactés par l'urbanisation, et, dans une moindre mesure, la régularisation administrative des ouvrages hydrauliques et de prélèvement d'eau pour l'irrigation.

3.1. Instruction des dossiers

La DEAL traite de l'ordre de 30 à 40 dossiers par an au titre des procédures d'autorisation et de déclaration loi sur l'Eau. Sur la base des échanges menés par la mission, celle-ci constate que l'instruction des dossiers « loi sur l'eau » bien que correcte, s'effectue sans réelles lignes directrices (absence de doctrines écrites).

Point fort : à noter les réflexions en cours (MISEN du 23/05/2015) concernant un projet de doctrine d'opposition à déclaration pour les zones humides (soumises à pression anthropique très forte / remblaiements pour construire / dans la mesure où le foncier est très cher).

3.2. Activité de contrôle

3.2.1. Plan de contrôle

Le plan de contrôle pour la période 2014 / 2016 a été validé en MISEN début 2015 ; il comporte notamment, pour chaque action, une fiche détaillée décrivant : le service pilote, les points de contrôle, les enjeux prioritaires locaux, le ciblage géographique départemental, ainsi que les stratégies de contrôles et de post contrôles.

La Direction de la Mer est associée à ce plan de contrôle de la MISEN, sauf en ce qui concerne la pêche maritime. Toutefois, il y aurait sans doute matière à progresser pour partager les cultures MISEN – Direction de la Mer, et faire des formations réciproques.

Il est enfin suggéré que la MISEN veille bien à ce que les actuels contrôles coordonnés (ONEMA, ONCFS et Direction de la mer) associent l'ONF en tant que de besoin.

3.2.2. Exercice de la police : une police judiciaire mobilisée, une police administrative qui doit progresser.

Globalement, la police de l'environnement progresse, par le nombre de contrôles opérés, et par des procédures administratives et judiciaires en hausse. La DEAL mène essentiellement l'action administrative, l'action judiciaire relevant du SMPE et de l'ONF sous le contrôle des deux parquets.

Point fort

Le service mixte de la police de l'environnement - SMPE - qui regroupe les délégations locales de l'ONEMA et de l'ONCFS (spécificité des départements d'outre mer / convention cadre de 2009), et qui comprend au total 8 agents commissionnés et assermentés, fonctionne de manière efficace, priorité étant donnée aux procédures judiciaires : 215 en 2014. La mission a

eu l'occasion d'indiquer en MISEN, tout l'intérêt de cette mutualisation des services entre l'ONEMA et l'ONCFS qui constitue une sorte de préfiguration des orientations fixées pour la future Agence française de la biodiversité en matière de rapprochement de ces deux établissements publics en matière de police de l'environnement (mais aussi de connaissance de la biodiversité).

Le SMPE est par ailleurs considéré comme service expert technique en matière de chasse auprès de la DEAL qui ne disposait pas au moment de la mission d'agent compétent dans ce domaine (le recrutement d'un chargé de mission étant alors en cours), alors que la chasse (cf notamment problématique migrants) est un sujet sensible en Guadeloupe, car générateur de contentieux.

Il est indiqué ici que ce dispositif de regroupement des délégations locales de l'ONEMA et de l'ONCFS n'a pas vocation à être remis en cause dans le cadre des réflexions en cours sur l'AFB.

Au-delà de ses missions d'animation, de conseil, d'accompagnement des collectivités (au travers de la charte) et de porteurs de projets privés, d'éducation à l'environnement et de sensibilisation, le PNG, en matière de police, dispose quant à lui de 25 agents commissionnés et assermentés. Toutefois, conformément à ses statuts, les missions de police ne constituent pas l'essentiel de l'activité des dits agents, lesquels sont plutôt « généralistes » en exerçant des missions de surveillance du territoire (tandis que le SMPE est plus spécialisé sur certaines thématiques : chasse, zones humides, lutte contre le braconnage, protection de la faune sauvage).

Sans remettre en cause l'intérêt des actions pédagogiques, de prévention et de sensibilisation, la mission est conduite à s'interroger sur la différence potentielle de traitement d'infractions similaires constatées dans le territoire du parc d'une part (potentiellement moins sanctionnées compte tenu de ce qui précède), et le reste du département d'autre part. Cette situation crée en effet un risque non seulement d'hétérogénéité à la fois de traitement au sein du cœur du parc, et entre le cœur et la zone d'adhésion, mais aussi de perception différenciée du rôle des agents du parc et du SMPE par les contrevenants.

12. Recommandation à la MISEN : Réfléchir, notamment avec les procureurs, à l'établissement d'une doctrine en vue d'un traitement « homogène » d'infractions similaires constatées par différents intervenants dans différents secteurs : « à infractions égales, traitements égaux ».

Point de vigilance

La mission a noté que le service ressources naturelles de la DEAL, anticipant des refus très probables de signature du préfet (voire de transmission du dossier par le DEAL au préfet) de projets de mises en demeure de collectivités (qui rencontreraient inévitablement des difficultés, notamment financières, pour réaliser rapidement les travaux nécessaires de mise en conformité), se limite souvent à faire de la pédagogie (ce qui est également le cas du PNG), avec une efficacité moindre, et au détriment de la mise en œuvre des actions administrative et/ou judiciaire.

13. Recommandation au Préfet et à la DEAL : Veiller à faire constater les infractions et à fixer des délais rigoureux aux contrevenants pour qu'ils rendent leurs installations ou équipements conformes à la réglementation, tout en tenant compte des possibilités de financement des travaux correspondants.

Compte tenu des enjeux liés au traitement des effluents des systèmes d'assainissement avant leur rejet au milieu naturel, il est indispensable de coordonner l'action de police avec la mise en œuvre des contrats pour la remise en conformité des ouvrages : la mission propose qu'après recensement des systèmes d'assainissement dont les rejets ont un impact majeur sur

les milieux les plus sensibles, il soit proposé aux maîtres d'ouvrage concernés d'inscrire dans leur contrat de progrès la remise en conformité des ouvrages dans des délais raisonnables au regard des possibilités de financement (Office de l'eau, conseil départemental, auto-financement) négocié avec de la conférence régionale des bailleurs (cf. plan eau DOM).

14. Recommandation à la MISEN : Coordonner l'action de police avec la mise en œuvre des contrats de progrès proposés aux maîtres d'ouvrage pour la remise en conformité des ouvrages.

Enfin, pour contribuer aussi à l'éducation à l'environnement, envisager une communication adaptée sur l'activité de contrôle.

15. Recommandation à la MISEN : Communiquer sur les plans de contrôle, les objectifs poursuivis et la synthèse des résultats.

3.3. Des parquets volontaires en matière d'environnement

Même si les deux procureurs ne sont actuellement pas disposés à signer un protocole quadripartite, préférant donner des instructions ponctuelles ou permanentes en matière pénale, le vice procureur de Pointe à Pitre et le substitut du procureur de Basse Terre, récemment affectés en Guadeloupe, chargés des contentieux de l'environnement, très motivés et souhaitant donner toute sa place à ce contentieux (dont ils disent que les contrevenants sont bien identifiés) malgré les nombreuses autres procédures, participent aux réunions de la MISEN, et déclarent avoir de bonnes relations avec le SMPE et la DEAL.

À signaler la démarche pédagogique de recherche systématique d'alternatives aux poursuites pour certaines infractions commises pour la première fois (poursuites en cas de récidive) : avertissement, mise en œuvre d'une procédure judiciaire simplifiée si régularisation, avec mises en demeure des contrevenants signées par les procureurs.

Enfin, les deux procureurs viennent de proposer au préfet de mettre en œuvre le dispositif de transaction pénale, en l'expérimentant dans un premier temps (dès le 1er janvier 2016) aux infractions en matière de circulation illicite des véhicules sur les plages (altération des sites de nidification).

Concernant le sujet récurrent de la connaissance des suites réservées aux procédures judiciaires, le parquet de Basse Terre a mis en place un système de fiche navette (avec tous les services disposant d'agents verbalisateurs présents en MISEN) qui donne toute satisfaction, mais qui est fortement lié à la personnalité du substitut.

La problématique ne semble toutefois pouvoir être réglée que par la mise en place d'un outil informatique commun aux parquets, à la DEAL et au SMPE.

Enfin, toute la panoplie réglementaire disponible pour l'exercice de la police n'étant pas mobilisée (exemple : carnet à souches avec paiement immédiat), la mission suggère à la MISEN de mener une réflexion spécifique sur cette question.

16. Recommandations à la MISEN : Entreprendre les démarches auprès des perceptions, des tribunaux de police, pour rechercher les moyens les plus efficaces de recouvrement des amendes. Profiter de la proposition faite par les Parquets, d'expérimentation de transaction pénale, et faire un bilan comme proposé au bout d'un an. Développer l'usage des carnets à souche (avec un paiement immédiat). Cartographier précisément les outils à disposition des polices administrative et judiciaire (sur l'ensemble des procédures, jusqu'au paiement des amendes) et tenir à jour les informations de suivi des procédures.

4. Les enjeux en matière d'eau : l'urgence d'une amélioration des services publics d'eau potable et d'assainissement.

Comme indiqué en introduction, la présente mission n'a pas repris la question des politiques de l'eau, qui avaient été traitées pour l'ensemble des DROM dans un rapport récent.

Elle s'est intéressée principalement à l'articulation de l'action de la police de l'eau avec le plan d'action qui va être mis en œuvre pour répondre à ce diagnostic.

Il s'agit en effet de rendre plus effective la mise en œuvre d'un SDAGE 2016-2021, très bien conçu, mais qui se trouve en grand décalage avec les actions réelles censées le concrétiser. Témoigne de cette situation le fait que ce document, contrairement aux SDAGE métropolitains (qui parfois souffrent pourtant également de ce même défaut), a été élaboré, adopté, mis en enquête publique, puis arrêté et publié, sans susciter de véritable débat, y compris même au sein du comité de bassin.

La mission « eau-dom » avait par ailleurs relevé le besoin d'une meilleure articulation avec les autres outils de planification.

La DEAL, fortement impliquée dans les actions de rénovation urbaine et de développement d'une offre de logement adaptée aux besoins de la population, est au cœur de ce besoin de mise en cohérence des politiques. Les recommandations qui précèdent sur le fonctionnement interne et le développement de transversalité au sein de la DEAL trouvent ici, comme pour la biodiversité, un terrain prioritaire pour leur mise en œuvre.

Les difficultés des services publics de l'eau et de l'assainissement conduiront, début 2016, l'ensemble des acteurs à se mobiliser dans le cadre de contrats pluriannuels de progrès signés entre les EPCI qui en ont la responsabilité et une « conférence des bailleurs » régionale, impliquant les services de l'État, la région et le département, l'AFD, la CdC et l'office de l'eau.

Dans le cadre du présent audit, la mission a eu de nombreux échanges avec la DEAL et l'état d'esprit de ces évolutions semble désormais bien partagé.

Il est prévu que la conférence régionale des bailleurs s'appuie sur un secrétariat technique impliquant la DEAL et l'office de l'eau. Il appartiendra de plus à la DEAL, au titre de la police de l'eau, de bien articuler les actions de police avec la signature et la mise en œuvre de ces contrats.

17. Recommandation à la DEAL : *Dès le lancement du plan d'action pour l'eau potable et l'assainissement dans les DROM, mettre en place auprès du préfet les moyens qui ont été prévus à cet effet à l'occasion du dialogue de gestion, pour assurer pleinement le portage du plan d'action au niveau d'un directeur de projet. S'assurer notamment à cette occasion de disposer, avec l'office de l'eau, des compétences techniques et financières concernant les services d'eau potable et d'assainissement nécessaires au soutien technique pour la négociation des contrats pluriannuels prévus.*

Un enjeu reste enfin à mieux mettre en lumière : celui de la gestion des eaux pluviales, à la rencontre des politiques de prévention des risques et des politiques environnementales. La mission a interrogé la DEAL sur ces enjeux et les stratégies mises en œuvre. Il semble bien, au vu des réponses, que ce sujet soit peu abordé. On peut en effet comprendre une certaine hiérarchisation des priorités, du point de vue

des impacts sur le milieu, entre les flux quotidiens d'un assainissement encore peu performant, tant pour la collecte que pour les traitements et la maîtrise de la qualité des rejets de temps de pluie. Néanmoins les enjeux du temps de pluie n'en sont pas moins sérieux pour les milieux littoraux et marins (mangroves, récifs coralliens) et par ailleurs la prise en compte en amont, dans la planification urbaine, des mesures de rétention adéquates est une politique préventive de long terme qui mérite une mise en œuvre continue et opiniâtre.

18. Recommandation à la DEAL : Etablir en 2016, en mobilisant l'ensemble des services concernés, une stratégie visant à la maîtrise quantitative et qualitative des eaux pluviales et engager auprès des collectivités concernées et des bureaux d'études une action volontariste d'information et de formation..

5. Les enjeux en matière de biodiversité

La Guadeloupe constitue l'un des « points chauds » de la planète en matière de biodiversité. Mais ces milieux et les espèces souvent endémiques qu'ils abritent sont particulièrement sensibles aux pressions anthropiques.

Nombreux sont les opérateurs intervenants pour la préservation de la biodiversité et cette situation impose, même si les partenariats sont actuellement de bonne qualité, de renforcer la coordination entre les différents programmes.

5.1. De nombreuses actions à mieux valoriser

Points forts

La présence du parc national qui couvre environ 10 % du territoire est un atout important pour la préservation de la biodiversité en Guadeloupe. La mise en œuvre opérationnelle de sa charte adoptée en 2014⁸ doit constituer un objectif commun pour le parc et la DEAL.

Les deux réserves naturelles nationales et celle de Saint-Martin⁹, disposent de moyens réels, soit 300 k€ par an, pour assurer leur mission en termes de protection, de gestion des sites et d'acquisition de connaissance. En Guadeloupe, elles bénéficient d'un atout important en termes de gestion, la maîtrise du foncier (forêt domaniale et acquisition du Conservatoire du Littoral). À titre d'exemple, Petite Terre bénéficie de l'un des plus forts taux de présence journalière d'un représentant du gestionnaire, estimé par l'ONF à 80 % de présence sur site et la gestion de la réserve peut bénéficier d'un vivier de 200 bénévoles mobilisables.

La mise en œuvre de plans nationaux d'action (PNA) pour la conservation d'espèces emblématiques que sont les tortues marines et l'iguane des petites Antilles, constitue l'une des réussites indéniables de l'action de la DEAL. C'est en particulier le cas du PNA pour la préservation des trois espèces de tortues marines (tortue luth, tortue verte et tortue imbriquée). L'augmentation des événements de pontes sur la réserve naturelle nationale de PetiteTerre permet de mesurer quantitativement le succès de cette opération. Cette réussite repose sur un suivi concerté de la mise en œuvre du plan qui associe la DEAL, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et un réseau associatif et de bénévoles particulièrement motivés¹⁰. Le réseau « Tortues Marines », qui regroupe associations et établissements publics, fonctionne très bien et constitue une référence au niveau caribéen. Toutefois, la pression du braconnage et surtout le prochain retrait annoncé de l'ONCFS de ce programme à partir de 2017, font naître un sujet d'inquiétude pour la DEAL qui se doit d'identifier un nouveau prestataire offrant des compétences similaires, avec le risque d'une perte de mémoire et de savoir-faire.

Un bilan des PNA devra également être effectué afin de définir les stratégies à adopter pour l'avenir en cohérence avec la réforme des PNA proposée par la DEB.

⁸ Décret n°2014-48 du 21 janvier 2014.

⁹ Petite Terre, Désirade (géologique) et St Martin.

¹⁰ Réseau Tortues marines de Guadeloupe www.tortuesmarinesguadeloupe.org

Points de vigilance

S'agissant de la Trame verte et bleue et du Schéma régional de cohérence écologique (SRCE), volet spécifique du Schéma d'aménagement régional (SAR), la mission a noté le retard pris dans le choix d'un maître d'ouvrage par la Région. La réalisation du SRCE et la prise en compte de la Trame verte et bleue dans les documents d'urbanisme doit toutefois rester, en lien étroit avec le REDOM (Réseau écologique DOM), un objectif prioritaire pour la DEAL, comme cela était déjà souligné par la précédente mission du CGEDD en 2011. Cet enjeu devra rester lisible dans la nouvelle réorganisation du pôle Biodiversité.

Globalement, la mission recommande qu'au sein de la DEAL, soit assurée une meilleure transversalité du portage des enjeux des différentes stratégies nationales déclinées en Guadeloupe : stratégie nationale biodiversité, trame verte et bleue, stratégie nationale mer et littoral, eau, etc.

La mission a pu noter la qualité des documents de communication, dont certains à vocation pédagogique, produits par les gestionnaires d'espaces protégés. Mais dans un objectif de clarification du « qui fait quoi », la mission encourage la DEAL à mieux communiquer sur les actions qu'elle porte seule ou dont elle a l'initiative.

5.2. Le cas particulier de la réintroduction du Lamantin

La réintroduction du Lamantin, portée par le Parc national, est un programme phare pour la Guadeloupe. Il fait l'objet depuis plusieurs années d'un soutien ministériel fort et confirmé en 2015. La confirmation d'un financement d'un total de 6 millions d'euros, dans la continuité du programme FEDER, a été approuvée en conseil d'administration du PNG en novembre 2015.

Parallèlement la Commission européenne vient de sélectionner le projet SIRENIA, également porté par le PNG pour la réintroduction du Lamantin. La mission a toutefois recueilli quelques critiques liées à la durée, aux coûts d'investissement et de fonctionnement¹¹ de cette opération et aux aléas successifs freinant l'acquisition des individus.

Elle suggère qu'une clarification de l'articulation entre les deux programmes pré-cités soit opérée et qu'un suivi précis de l'avancée du programme et notamment des conditions d'acquisition des individus soit assuré par la DEAL, en relation avec l'administration centrale.

19. Recommandation à la DEAL et au MEEM : Assurer un suivi précis des progrès ou difficultés accompagnant le projet de réintroduction du Lamantin et assurer avec le parc national de Guadeloupe une information régulière pour une transparence de l'opération.

5.3. La structuration des données sur la nature et les paysages à accélérer

Point fort

La mise en place de la plate-forme régionale du système d'Information sur la nature et les paysages (SINP), projetée dans le cadre d'un partenariat avec le PNG, mais aussi la réorganisation interne à la DEAL, avec la préfiguration d'une mission connaissance », doivent constituer un moteur pour l'amélioration de l'organisation des données sur la nature et les paysages.

¹¹ De l'ordre de 100 000 € par an.

Point de vigilance

La DEAL soutient en partenariat avec des associations et les établissements publics, des études, inventaires et suivis (chauve-souris, anolis, requin citron, récifs coralliens, forêt dense humide, etc.). La mission a noté un certain déficit en matière de connaissance de la flore, que les moyens actuels du Conservatoire botanique ne permettent pas de combler.

L'inventaire des Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique constitue l'une des clés de voûte du système d'information sur la nature et les paysages (SINP). Son actualisation comprend une phase de validation des données par le Conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN) avant la validation nationale par le Muséum national d'histoire naturelle. Cette procédure a souffert de l'absence de réunion due CSRPN pendant deux ans jusqu'à son renouvellement en 2014. La reprise du fonctionnement du conseil qui s'est réuni cinq fois en 2015 devrait permettre de résorber ce retard.

5.4. Une clarification nécessaire des responsabilités sur le milieu marin

Point fort

Les enjeux relatifs à la préservation de la biodiversité marine sont particulièrement importants dans la Caraïbe. La Guadeloupe bénéficie à ce titre de trois programmes d'intérêt international que sont, le sanctuaire AGOA pour la préservation des mammifères marins coordonné par l'Agence des aires marines protégées, le programme IFRECOR pour la préservation des récifs coralliens et le programme CAR SPAW¹² pour lequel est impliqué le Parc National de Guadeloupe. S'ajoutent à cela des enjeux plus spécifiques tels les sargasses (cf. partie 7), ou les effets du chloredécone sur l'activité de pêche.

La DEAL est active sur la question de la maîtrise des espèces invasives, et en particulier le Poisson lion.

Point de vigilance

Comme pour la biodiversité terrestre, les acteurs sont là encore relativement nombreux (DEAL, Direction de la mer, PNG, AAMP, etc.). Si le CAR SPAW semble avoir joué un rôle pour la mise en cohérence de gestion du problème des sargasses à l'échelle de la Caraïbe, on peine globalement à distinguer un réel chef de file de l'ensemble des actions engagées.

Le programme IFRECOR dont la DEAL assure la représentation locale, subit manifestement un ralentissement avec une absence de coordination, de réunion locale, de suivi et de bilan depuis 2014.

La mission a par ailleurs noté quelques fragilités, voire des difficultés relationnelles, liées à l'implantation de l'Agence des aires marines protégées en Martinique, avec pour seule représentation en Guadeloupe l'équipe AGOA, ou à un problème de positionnement local de CAR SPAW.

20. Recommandation à la DEAL et à la Direction de la mer : Identifier un chef de file pour les actions concernant la biodiversité du milieu marin et mettre en place un travail concerté entre les différents programmes.

¹² Centre d'activités régional pour les aires et les espèces spécialement protégées de la Caraïbe (PNUE)

5.5. La cohérence du dire de l'État à renforcer, et le rôle de la DEAL à bien positionner dans le contexte des réflexions sur la territorialisation de l'AFB

La mission a pu constater le nombre important des opérateurs de l'État intervenant sur les questions relatives à la préservation de la biodiversité en Guadeloupe, tant sur le milieu terrestre que sur le littoral et le milieu marin. S'ajoutent à cela le rôle des collectivités territoriales et les perspectives de la création d'une délégation régionale de l'Agence Française de la biodiversité. Dans ce contexte, seule une cohérence du dire de l'État peut donner du sens et une lisibilité à l'action. Si la mission ne peut à l'évidence pas se prononcer sur l'évolution des réflexions concernant l'AFB, elle considère néanmoins qu'il est important pour la DEAL de ne pas subir le débat et d'affirmer, quelle que soit l'issue des concertations en cours, les compétences dont elle dispose au profit de la mise en œuvre des politiques publiques et du territoire.

21. Recommandation à la DEAL : Dans le contexte des réflexions sur la création d'une délégation régionale de l'Agence française de la biodiversité (au sens d'agence régionale), cartographier les compétences devant demeurer en propre au sein des services de l'Etat et celles pouvant faire l'objet de partenariats.

6. Autres enjeux propres au département : les sargasses

Depuis juillet 2011 l'arc antillais subit des échouages massifs d'algues brunes appelées sargasses. Tout d'abord saisonnier, ce phénomène s'observe depuis juillet 2014 sans quasiment aucune interruption. Aujourd'hui la zone source est localisée, à l'est nord est du Brésil. Cette petite mer des sargasses constitue un réservoir très important d'algues qui remontent vers l'arc antillais via le courant des Caraïbes. Les rejets de nutriments du fleuve amazone et le fer contenu dans le sable du Sahara (phénomène récurrent de brume de sable aux Antilles) assurent un développement de ces algues, repérables par imagerie satellite, et qui peuvent occuper des surfaces en mer colossales. Il reste impossible à ce jour d'établir un avis sur la pérennité de ce phénomène qui touche l'ensemble des îles des Antilles, depuis Trinidad jusqu'au Texas.

Le 7 mai 2015, la ministre en charge de l'environnement a annoncé un plan d'action¹³, renforcé le 31 juillet par de nouvelles mesures. Celui-ci s'est notamment traduit par un protocole d'action avec les collectivités, le lancement d'un appel à projets piloté par l'Ademe et la création de brigades vertes pour ramasser les sargasses et nettoyer le littoral.

La DEAL intervient en expertise d'appui à la préfecture sur la biodiversité et la prévision des échouages mais aussi en appui organisationnel sur le nettoyage.¹⁴

La mission d'audit eau et biodiversité n'a pas approfondi le sujet qui fera l'objet d'une mission interministérielle dédiée (mission d'évaluation IGA/CGEDD/CGAAER visant à faciliter la mise en place d'une gestion de long terme du phénomène d'échouage de sargasses). Elle relaie toutefois les inquiétudes des acteurs locaux face à un phénomène dont les impacts sont multiples :

- sanitaires : la dégradation des algues échouées conduit à des dégagements d'H2S. L'ARS conduit des études pour déterminer les conséquences sur les populations vivant à proximité des zones touchées. Aucune valeur préoccupante n'a toutefois été relevée à ce jour,
- économiques : la présence de sargasses conduit à la fermeture de plages, avec des conséquences sur le tourisme,
- environnementales : le phénomène est particulièrement préjudiciable pour les tortues qui ne peuvent plus se rendre sur les plages pour y pondre (ou lorsqu'elles y parviennent, les nids sont parfois détruits par les pelles mécaniques utilisées pour ramasser les algues). Les sargasses contribuent également à la dégradation du corail et des herbiers (en faisant écran à la lumière du soleil) et seraient susceptibles de favoriser la dissémination du poisson lion (espèce invasive qui prolifère dans les Caraïbes).

Parmi les facteurs qui contraignent la gestion du phénomène, la mission a notamment relevé :

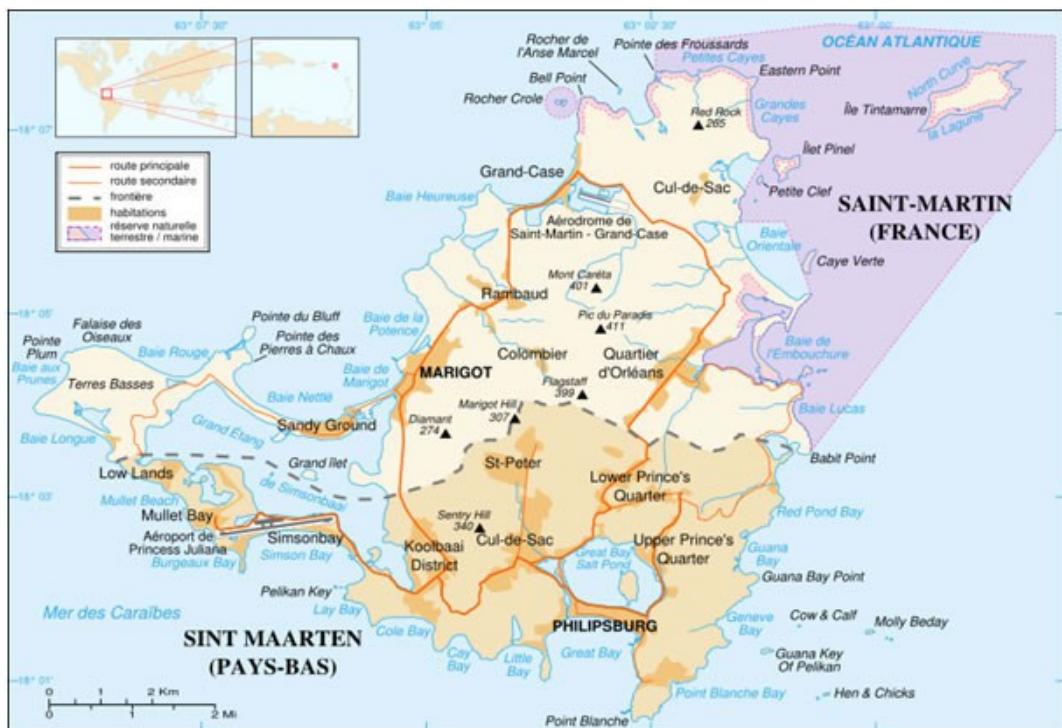
- l'impossibilité d'agir à la source (de manière préventive), le phénomène restant ainsi complètement subi,
- des communes qui n'ont pas toujours les moyens humains et financiers pour organiser le ramassage et qui ont rencontré des difficultés pour recruter les brigades vertes,

¹³ <http://www.guadeloupe.developpement-durable.gouv.fr/la-guadeloupe-reagit-face-aux-echouages-de-a1286.html>

¹⁴ Paragraphe rédigé d'après la note d'enjeu communiquée par la DEAL à la mission.

- des échouages dans des zones où il est techniquement extrêmement difficile d'intervenir (mangrove, pieds de falaise...),
- la difficulté pour de petits territoires insulaires (en particulier aux Saintes ou à Marie-Galante) de trouver des lieux adaptés pour faire sécher et épandre les algues collectées.

7. Zoom sur Saint-Martin



Le rattachement administratif de Saint-Martin comme commune du département de la Guadeloupe, en vigueur depuis 1947, a pris fin en 2007. Saint-Martin a opté pour le statut de Collectivité de l'Outre-mer français que sont Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, Saint-Barthélemy. Saint-Martin est une Région ultra périphérique de l'Union européenne ce que ne sont pas les autres Communautés ; à ce titre, elle est soumise au droit de l'Union. Saint-Martin exerce l'ensemble des compétences dévolues à la commune, au département et à la région. De plus certaines compétences de l'État lui ont été transférées : la Collectivité est ainsi compétente pour ce qui concerne la fiscalité, les transports routiers, les ports maritimes, la voirie, le tourisme, l'accès au travail des étrangers, l'urbanisme, le logement, l'énergie.

La mission s'est intéressée à la façon dont les politiques de l'eau¹⁵ et de la biodiversité sont portées à Saint-Martin depuis son détachement de la Guadeloupe en 2007.

7.1. L'État à Saint-Martin

L'État est représenté par un préfet délégué auprès du préfet de la Guadeloupe. Le Préfet dispose d'un Service des Territoires, de la Mer et du Développement Durable (STMDD) qui comprend 7 ETP et qui assure l'ensemble des missions du champ de compétence du Ministère de l'Ecologie.

La DEAL de Guadeloupe assiste ponctuellement le STMDD en appui d'expertise (en particulier sur des domaines – comme les ICPE – où il ne dispose pas de compétences en interne).

¹⁵ Pour plus de détails relatifs à la politique de l'eau, et en particulier sur les services publics d'eau et d'assainissement, se référer à la partie du rapport « Propositions pour un plan d'actions pour l'eau dans les DOM » concernant Saint-Martin.

Compte-tenu de la faiblesse de ses moyens et étant impacté par un turn-over important, le STMDD souhaiterait toutefois que cet appui technique puisse être plus systématique.

Pour les problématiques touchant à l'environnement et à la biodiversité, le STMDD s'appuie largement sur le gestionnaire de la RNN de Saint-Martin (cf. ci-dessous).

7.2. La collectivité de Saint-Martin

La collectivité de Saint-Martin a élaboré conjointement avec l'État un Schéma de développement pour la période 2010-2021. Sa stratégie de développement s'articule autour d'un pôle de développement touristique (baie de Marigot et Marigot)¹⁶ et d'un pôle de développement environnemental¹⁷.

La collectivité salue le travail réalisé par la RNN qui est très présente sur la partie marine. Elle précise toutefois qu'il y a un vrai déficit d'actions sur les étangs que compte l'île (classés en arrêté de protection de biotope mais impactés par des rejets d'eaux usées et des remblaiements).

De manière générale, la collectivité indique qu'une partie significative de la population de Saint-Martin est peu sensible aux enjeux environnementaux et que l'évolution de la prise de conscience de ces enjeux est très lente.

Parmi les évolutions notables, on peut toutefois signaler un projet de PLU ambitieux (par rapport aux pratiques qui prévalaient jusque-là)¹⁸ actuellement à l'enquête publique, et qui traduit de manière intéressante via son zonage et son règlement les enjeux relatifs aux milieux naturels.

7.3. La réserve naturelle nationale de Saint-Martin

La réserve naturelle nationale de Saint-Martin d'une superficie totale de 3 054 hectares comprend 2 687 hectares marins, une partie lacustre de 104 ha et 173 hectares terrestres. Elle a été créée en 1998. Depuis 2006, 12 étangs du Conservatoire du Littoral (198 ha) protégés par Arrêté de protection de biotope sont gérés par le gestionnaire de la réserve.

La réserve est gérée par l'Association de gestion de la réserve naturelle de Saint-Martin, créée spécialement pour remplir cette fonction. L'association emploie 8 salariés et est financée par la DEAL de Guadeloupe à hauteur de 253 000 € par an (sur un budget total d'environ 550 000 € pour l'année 2014).

Depuis sa création, la réserve est clairement montée en puissance et est reconnue dans le paysage institutionnel. Elle dispose d'un plan de gestion depuis 2010. Elle a récemment demandé l'extension géographique de sa compétence de police et participe aux réunions MISEN et MIPE de Guadeloupe. Elle porte également un projet ambitieux d'Institut caribéen de la biodiversité insulaire qui devrait permettre d'améliorer les connaissances scientifiques sur le fonctionnement des écosystèmes de l'île et de générer des recettes complémentaires dédiées à la biodiversité par le développement d'activités éco-touristiques.

¹⁶ Trois séries d'investissement sont prévues : un accueil portuaire multimodal, la requalification de la structure urbaine de Marigot et un pôle technique de maintenance et d'entretien nautique.

¹⁷ La collectivité de Saint-Martin entend mettre en valeur le potentiel naturellement riche de la partie française de l'île avec le renforcement des actions de la RNN mais également la création d'un parc naturel sur la partie intérieure de l'île.

¹⁸ Le projet de PLU est bien moins consommateur d'espaces urbains et à urbaniser que le précédent POS.

Dans cette perspective, les services techniques de la préfecture de Saint-Martin doivent pouvoir bénéficier des connaissances et de l'appui de la DEAL.

22. Recommandation à la DEAL : S'efforcer d'appuyer autant que possible les services techniques de la préfecture de Saint-Martin dans l'exercice de leurs missions. Les inviter en particulier à participer à la MISEN de Guadeloupe.

Conclusion

Pour ce qui est de la biodiversité, la Guadeloupe constitue l'un des « points chauds » de la planète. Mais les milieux et les espèces souvent endémiques qu'elle abrite sont particulièrement vulnérables aux pressions anthropiques : au-delà des mesures de police qui méritent d'être renforcées, l'enjeu de l'éducation à l'environnement est majeur.

Nombreux sont les acteurs qui interviennent pour la préservation de cette biodiversité, ils sont compétents et offrent, ensemble, une grande capacité d'action. Cette richesse ne peut cependant trouver toute son efficacité que si une coordination très active est organisée entre les différents programmes par la DEAL.

Dans le domaine de l'eau, l'urgence est d'améliorer la distribution d'eau potable (enrayer la dégradation des réseaux qui occasionne des tours d'eau de plus en plus fréquents) et les systèmes d'assainissement, notamment au regard des obligations européennes, de rétablir les équilibres financiers par une amélioration des systèmes de facturation et de recouvrement et de la performance des services. Ces sujets ont fait l'objet de propositions récentes d'une mission interministérielle et n'ont donc pas été approfondis dans le cadre de cet audit. Il conviendra que la DEAL puisse se mobiliser sur la mise en œuvre du plan d'action qui sera lancé début 2016 et articuler les actions de police administrative, qui doivent être plus volontaristes, avec les appuis financiers de ce plan d'action.

Un effort pour prendre en compte les eaux pluviales et notamment mieux maîtriser la qualité des rejets et débordements par temps de pluie paraît indispensable. Ces progrès contribueront à la qualité des milieux, notamment littoraux et marins.

Aussi bien pour l'eau que pour la biodiversité, la DEAL est volontaire, mais doit plus s'affirmer dans un rôle d'animation, et de garant de cohérence, notamment vis-à-vis d'acteurs actuels reconnus, bien implantés localement et disposant de moyens importants, comme le parc national de Guadeloupe, et dans la perspective de la future délégation locale de l'Agence française de la biodiversité.

La DEAL doit également veiller en interne à une meilleure intégration de la mise en œuvre de l'ensemble des politiques de l'État de son domaine de compétence. Les réorganisations en cours et le regroupement de ses services doivent être l'occasion de progrès dans ce domaine.

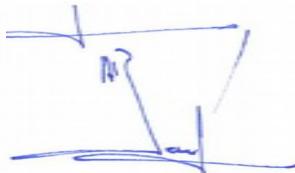
Allag-Dhuisme

Fabienne



Ingénieur en chef
des ponts, des eaux
et des forêts

Bauché Alain



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Roche Pierre-Alain



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Velluet Rémi



Ingénieur
des ponts, des eaux
et des forêts

Annexes

1. Lettre de mission



9/2015

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

*Direction générale de l'aménagement,
du logement et de la nature*
Direction Générale de la Prévention des Risques

*Direction de l'eau et de la biodiversité
Service de la prévention des nuisances et de la qualité de
l'environnement*

Référence : DGALN/DEB/SDATLE/BPEN

Affaire suivie par :

Guilhem CANNEVA
guilhem.canneva@developpement-durable.gouv.fr
Tél. : 01 40 81 31 41

Catherine RACE
catherine.race@developpement-durable.gouv.fr
Tél. : 01 40 81 87 38

Paris, le **23 FEV. 2015**

**Le Directeur de l'eau et de la biodiversité
La Directrice générale de la prévention des
risques**

à

Monsieur le vice-président du conseil général
de l'environnement et du développement
durable

Monsieur le vice-président du conseil général
de l'agriculture, de l'alimentation et de l'espace
rural

Monsieur le vice-président du conseil général
de l'économie

→ CPRN
S4
25 FEV. 2015 Copie Bureau

Politique de l'eau et de la biodiversité

Objet : Programme 2015 d'audits des services chargés de mettre en œuvre la politique de l'eau et de la nature

Des audits territoriaux relatifs à la mise en œuvre de la politique de l'eau et de la biodiversité incluant la contribution des procédures des installations classées pour l'environnement, sont menées conjointement par le CGEDD, le CGAAER, selon un programme annuel défini avec la direction de l'eau et de la biodiversité et de la direction générale de la prévention des risques.

Pour l'année 2015, la liste des départements audités est :

- Guadeloupe
- Haut-Rhin
- Haute-Savoie
- Lot-et-Garonne
- Yvelines

Il nous paraît nécessaire de préciser les attentes de nos directions sur chacun des départements sélectionnés, conformément à votre référentiel d'audit.

Les audits auront pour objectifs d'évaluer :

1. L'organisation collective dans le domaine de l'eau et de la biodiversité, qui comprend :
 - La coordination entre les services de l'État et les établissements publics, ainsi que le renforcement du pilotage régional.
 - La répartition des moyens veillant à l'adéquation avec les missions et enjeux territoriaux, et au maintien des compétences (recrutement, formation).
 - L'engagement des services dans une démarche qualité.
2. Le respect de nos engagements communautaires aux premiers rangs desquels les directives Habitat faune flore, Oiseaux, Nitrates, Eaux Résiduaires Urbaines et la directive cadre sur l'eau.
3. La mise en œuvre des priorités nationales précisées dans les circulaires ministérielles de la DEB et de la DGPR.

Les attentes spécifiques à chacun des départements audités pourront faire l'objet d'une réunion ad hoc avec nos services, sur demande de la mission.

À l'issue de ces audits, la mission précisera à l'administration centrale si un programme d'actions doit être mis en place par le Préfet et sur quelles recommandations prioritaires formulées dans le cadre du rapport suivi doit le cas échéant être envisagé.

La Directrice Générale
De la Prévention des Risques


Patricia BLANC

Le Directeur
De l'Eau et de la Biodiversité


Laurent Roy



2. Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
François	Marylène	DEB	Chargée de mission	05/03/15
Buisson	Bernard	CGEDD	Coordonnateur MIGT Outre-Mer	10/09/15
Meri	Roberte	Conseil régional	Présidente de la commission eau	28/09/15
Jules	Céline	Conseil régional	Directrice de l'environnement	28/09/15
Joyau	Marguerite	Conseil régional	Responsable du service environnement	28/09/15
Nicolas	Daniel	DEAL	Directeur	28/09/15
Charrière	Mario	DEAL	Directeur adjoint	28/09/15
Faucher	Pascale	DEAL/SRN	Chef de service	28/09/15
Steers	Guillaume	DEAL/SRN	Responsable du pôle eau	28/09/15
Barthelat	Fabien	DEAL/SRN	Responsable du pôle biodiversité	28/09/15
Osseux	Kelly	DEAL/SRN	Responsable unité de coordination	28/09/15
Colombet	Jean-François	Préfecture	Secrétaire général	28/09/15
De Souza	Sony	Chambre d'agriculture	Vice-président	29/09/15
Boc	Yannick	Chambre d'agriculture	Chef du service développement et environnement	29/09/15
Kermorgant	Pol	DAAF	Directeur adjoint	29/09/15
Jacquier	Thierry	DAAF	Chef du service des territoires agricoles ruraux et forestiers	29/09/15
Perrin	Guillaume	Direction de la mer	Directeur	29/09/15
Galice	Jean-Marc	Fédération des chasseurs	Trésorier adjoint	29/09/15
Lastel	Marie-Louise	Fédération des chasseurs	Responsable carnets de prélèvement	29/09/15
Anselme	Maurice	Parc national de Guadeloupe	Directeur	29/09/15
Musquet	Mylène	Parc national de Guadeloupe	Directrice adjointe	29/09/15
Lompion	Pierre	Conservatoire botanique	Président	29/09/15
Portecope	Jacques	Conservatoire botanique	Vice président	29/09/15
Citadelle	Monique	Conservatoire botanique	Trésorière	29/09/15

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Flower	Jean Marie	Conservatoire botanique	Membre conseil scientifique	29/09/15
Sigiscard	Marcel	Office de l'eau	Président du CA	29/09/15
Dongal	Marie Élise	Office de l'eau		29/09/15
Kanor	Sophie	Office de l'eau		
Bernard	Jean françois	CSRPN	Président	29/09/15
Colas	François	Agence Aires Marines Protégées	Chef antenne Antilles	29/09/15
Delcroix	Frantz	Amazona	Présidente	30/09/15
Ladine	Joséphine	J'ose la nature	Présidente	30/09/15
Lance	Samuel	J'ose la nature	Administrateur	30/09/15
Godoc	Philippe	Ecole de la mer IGREC Mer	Président	30/09/15
Dabin	Olivier	Parquet de Grande Terre	Vice-procureur	30/09/15
Sin	Fabrice	ONF	Directeur régional adjoint	30/09/15 et 01/10/15
Tranchot	Jean Luc	DEAL	Mission territoriale Marie Galante	30/09/15
Dupouts	Bernazrd	DEAL	Technicien police de l'eau	30/09/15
Nicoletis	Évariste	ONF	Directeur régional	30/09/15
Janeiro	Amarale	Parquet Basse Terre	Substitut du procureur	30/09/15
Laurent	Mélina	DEAL / SRN	Biodiversité marine	30/09/15
Barthelat	Fabien	DEAL / SRN	Chef pôle biodiversité	01/10/15
Effantin	Emmanuel	Préfecture de Saint-Martin	Directeur de cabinet	01/10/15
Armangaud	Régis	Préfecture de Saint-Martin	Chef du SMTDD	01/10/15
Arnell	Guillaume	Collectivité de Saint-Martin	1 ^{er} vice-président	01/10/15
Perreau	Romain	Collectivité de Saint-Martin	DGA du pôle développement durable	01/10/15
Fleming	Louis	Collectivité de Saint-Martin	Président de l'établissement public des eaux	01/10/15
Lentz	Patrick	Collectivité de Saint-Martin	Directeur de l'établissement public des eaux	01/10/15
Maslach	Nicolas	RNN de Saint-Martin	Directeur	01/10/15
Chalifour	Julien	RNN de Saint-Martin	Responsable du pôle scientifique	01/10/15
Ruillet	Steeve	RNN de Saint-Martin	Coordonnateur police	01/10/15
Gustave	Joël	ARS	Adjoint du pôle santé	02/10/15

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
			publique	
Buckenmeier	Nicolas	ARS	Ingénieur	02/10/15
Guérin	Jean-François	DEAL/RED	Chef de service	02/10/15
Sgard	Chrystel	DEAL/RED	Adjointe au chef de service	02/10/15
Bourjac	Nathalie	DEAL/RED	Chargée de mission	02/10/15
Rozet	David	SMPE	Chef de service	02/10/15
Redaud	Louis	DEAL / Service développement durable et évaluation environnementale	Chef du service	02/10/15
Blanchet	jérôme	DEAL / Service développement durable et évaluation environnementale	Adjoint chef de service	02/10/15
An	nicole	Conseil départemental	conseillère départementale responsable de la Commission environnement, énergie et gestion des eaux	02/10/15
Ingadassamy	Elboise	Conseil départemental	Chargée de mission environnement	02/10/15
Arnaud	Jean Pierre	DEAL / Service Aménagement du Territoire et organisation du littoral	Chef du service	02/10/15

3. Phase contradictoire

Sommaire :

- Lettre du préfet de Guadeloupe du 2 mars 2016
- Fiche 1 : Tableau des observations de la DEAL à l'égard du contenu du rapport et réponses de la mission
- Fiche 2 : Tableau des recommandations avec observations de la DEAL



PREFET DE LA REGION GUADELOUPE

DIRECTION DE L'ENVIRONNEMENT,
DE L'AMÉNAGEMENT ET DU
LOGEMENT

Basse-Terre, le

02 MARS 2016

Le préfet de la région Guadeloupe,
préfet de la Guadeloupe,

à

Monsieur Alain BAUCHÉ
CGAAER
Ministère de l'agriculture, de
l'agroalimentaire et de la forêt
251 rue de Vaugirard
75732 PARIS CEDEX 15

Objet : Audit Eau et Biodiversité

Réf. : Votre courrier du 25 janvier 2016

P.J. : Tableau de suivi

CABJJB1DN1D.66Bis.2016

J'ai bien reçu votre rapport provisoire ci-dessus référencé. Il n'appelle pas de remarques correctives d'inexactitude ou matérielle.

Sur le fond, ce rapport, fruit d'un travail approfondi avec les services de l'Etat dont je vous remercie, recueille tout mon assentiment. Il permet d'éclairer utilement les démarches prioritaires pour la mise en oeuvre de ces politiques importantes pour le territoire Guadeloupe.

J'ai noté le souci de renforcer la cohérence entre l'Etat et les établissements publics. Je souscris totalement à cette nécessité sur un territoire éloigné et sensible. Cet impératif doit s'adresser aux services de l'Etat sous ma responsabilité mais aussi les établissements publics, dirigés par leur Conseil d'Administration et la tutelle nationale.

Mes services et moi-même restent à votre disposition pour assurer le meilleur suivi possible à vos recommandations. Vous trouverez en pièce jointe le tableau de suivi renseigné.

Le préfet

Jacques BILLANT

ADRESSE POSTALE : Palais d'Orléans – Rue Lardenoy – 97100 – BASSE-TERRE –
STANDARD 3 05 90 99 39 00
SITE INTERNET : www.guadeloupe.pref.gouv.fr

*Direction de l'Environnement, de l'Aménagement
et du Logement de la Guadeloupe*

DéAL Guadeloupe

Remarques du service RN sur le projet de rapport d'audit eau et biodiversité

P.	RECOMMANDATIONS / PARAGRAPHES	REMARQUES	Réponses de la mission
12	Recommandation n°3	<p>Nous adhérons totalement à la recommandation de multiplier les échanges avec la DEAL Martinique et Saint-Martin. En revanche, la participation alternée serait moins bénéfique, dans la mesure où, à la demande de la DEB, les chefs de service RN des DEAL privilégient plutôt la participation conjointe à 2 réunions nationales/4 par an afin de pouvoir échanger entre eux et bénéficier de réunions spécifiques avec les bureaux du MEDDE pendant lesquelles sont traités les sujets OM.</p>	Rédaction rapport modifiée en conséquence
18	Paragraphe 3.1	<p>Il existe bien des lignes directrices : l'activité de police de l'eau s'inscrit dans le plan de contrôles des polices de l'environnement validé par le préfet et les procureurs ; celui-ci fixe les orientations générales, les priorités, les secteurs à contrôler et des objectifs quantitatifs.</p>	Le paragraphe concerne l'instruction administrative des dossiers soumis à autorisation ou à déclaration au titre de la loi sur l'eau, pour laquelle n'existe actuellement aucune doctrine, et non l'exercice de la police dans le cadre du plan de contrôle : maintien de la rédaction.

19	Dernier paragraphe avant recommandation n°12	Ce paragraphe ne nous paraît pas clair et peut être sujet à interprétations diverses. Il n'est pas anormal que les zones en cœur de parc fassent l'objet d'une plus grande pression de contrôle que le reste du territoire, eu égard à la valeur patrimoniale des cœurs de parc. L'hétérogénéité des rôles des agents du PNG et du SMPE nous semble très subjective et plus relever du ressenti que de faits tangibles.	Rédaction modifiée
19	Recommandation n°12	Cette recommandation nous semble davantage s'adresser aux procureurs qu'à la MISEN. En revanche, il peut être demandé à la MISEN de travailler avec les procureurs sur un protocole permettant de «normaliser» le traitement des infractions.	La mission prend acte. La rédaction de la recommandation a été modifiée en conséquence
21	Recommandation n°16	La dernière phrase de la recommandation nous pose question : d'une part nous ne savons pas à quoi correspond la grille mentionnée, d'autre part, est-ce le rôle de la DEAL d'informer les contrevenants de l'avancement des procédures judiciaires, pour lesquelles nous peinons nous-mêmes à connaître les suites données?	Rédaction modifiée
26	Paragraphe 5.3 point de vigilance 2ème paragraphe	Depuis son renouvellement en 2014, le CSRPN se réunit régulièrement (5 fois en 2015).	Rédaction modifiée

Direction

Vu. Correction p. 26 demandée.

*Direction de l'Environnement, de l'Aménagement
et du Logement de la Guadeloupe*

DéAL Guadeloupe

SUIVI DES RECOMMANDATIONS

	LISTE DES RECOMMANDATIONS	SUIVI DES RECOMMANDATIONS
1	Recommandation à la DEAL : Accompagner la réorganisation du pôle biodiversité en veillant à y maintenir les compétences critiques.	Remplacement du chef de pôle en 2015 par un cadre expérimenté en biodiversité. Recrutement en 2016 d'un ingénieur Biodiversité spécialiste.
2	Recommandation à la DEAL : Dans les ateliers de réflexion interne sur les politiques territoriales animés par l'ex service ATOL, mettre l'accent sur la coordination de la déclinaison des politiques nationales portées par le MEDDE (SNB, SNML, SNGRI, eau...).	Ces sujets seront exposés en transversal DEAL (Atelier) afin de permettre un meilleur portage collectif.
3	Recommandation à la DEAL : Redynamiser les échanges avec la DEAL Martinique (visio-conférences pour limiter les déplacements), en associant Saint-Martin, et réfléchir avec elle aux conditions d'une participation « alternée » aux réunions organisées par la DEB.	A renforcer (en sus des PNA Iguane, tortues et AGOA. Visios existantes). Rencontre DOM en réunion DEB.
4	Recommandation à la DEAL et au préfet : examiner dès que possible avec le nouvel exécutif régional les conditions de coopération avec la Région dans les domaines de l'eau et de la biodiversité.	A faire dès mise en place des politiques par Conseil Régional.
5	Recommandations à la DEAL : Organiser une réflexion avec les établissements publics ayant des actions concernant les enjeux de biodiversité, afin de fédérer et rationaliser leurs énergies, y compris sur des actions orphelines ou auxquelles peu de moyens sont consacrés.	Recréer instance collégiale fédératrice en 2016.
6	Recommandation à la DEAL : Trouver une instance adhoc pour organiser un dialogue élargi avec les partenaires (notamment collectivités) sur les enjeux de la biodiversité dans l'attente de la création du comité régional eau et biodiversité prévu par la loi biodiversité.	Idem 5.

7	Recommandation à la DEAL, sous l'autorité du préfet : Assurer une animation plus dynamique de la MISEN, en y affirmant davantage le sens de la politique à mener et la finalité des actions à conduire, afin qu'une stratégie soit établie (sur la base d'un document stratégique préparé par l'ensemble des services et établissements publics de l'Etat concernés par les enjeux de biodiversité) et partagée, conduisant à des priorités d'actions qui devront mobiliser services et établissements publics de l'Etat, en s'appuyant sur une communication à adapter en conséquence.	OK. Stratégie MISEN en cours d'élaboration.
8	Recommandation à la DGPR, à la DEB, au préfet de bassin et à la DEAL : établir rapidement une clarification commune de la lecture des textes concernant la mise en œuvre en Guadeloupe de la GEMAPI et mettre en place au plus vite la mission d'appui prévue par les textes.	Vu.
9	Recommandation à la DEB : Cibler les destinataires des notes de service et instructions, en ajustant les listes de diffusion aux stricts services directement concernés.	Vu.
10	Recommandation au CGDD, au Préfet et à la DEAL : Renforcer et évaluer les initiatives en matière d'éducation à l'environnement, en s'inspirant notamment de ce qui se fait auprès des scolaires dans le cadre du plan Séismes Antilles, en s'appuyant sur l'Office de l'eau, l'ONF, le PNG et les associations. Formaliser un protocole d'action avec le Rectorat associant les différentes parties prenantes.	Très pertinent. Actions existantes mais à développer et fédérer.
11	Recommandation à la DEAL : Renforcer l'animation des associations de protection de l'environnement et les associer davantage à la mise en œuvre des politiques portées par la DEAL. En particulier, les mobiliser dans le cadre des démarches de concertation (enquêtes publiques) et les accompagner dans leur montée en compétence (proposition de formations spécifiques). Pour ces actions, veiller à l'implication de la direction de la DEAL.	Démarches engagées d'enregistrement des associations (seulement 11 enregistrées). Réunion et formation à programmer en 2016.
12	Recommandation à la MISEN : Veiller à la bonne homogénéité des suites données aux constats de mêmes infractions : « à infractions égales, traitements égaux ».	A voir en bilan MISEN. Constat à objectiver.
13	Recommandation au Préfet et à la DEAL : Veiller à faire constater les infractions et à fixer des délais rigoureux aux contrevenants pour qu'ils rendent leurs installations ou équipements conformes à la réglementation, tout en tenant compte des possibilités de financement des travaux correspondants.	Tableau de suivi à faire, notamment ERU.
14	Recommandation à la MISEN : Coordonner l'action de police avec la mise en œuvre des contrats de progrès proposés aux maîtres d'ouvrage pour la remise en conformité des ouvrages.	Idem (engagé sur ERU).

15	Recommandation à la MISEN : Communiquer sur les plans de contrôle, les objectifs poursuivis et la synthèse des résultats.	A faire.
16	Recommandations à la MISEN : Entreprendre les démarches auprès des perceptions, des tribunaux de police, pour rechercher les moyens les plus efficaces de recouvrement des amendes. Profiter de la proposition faite par les Parquets, d'expérimentation de transaction pénale, et faire un bilan comme proposé au bout d'un an. Développer l'usage des carnets à souche (avec un paiement immédiat). Cartographier précisément les outils à disposition des polices administrative et judiciaire (sur l'ensemble des procédures, jusqu'au paiement des amendes) et utiliser systématiquement la grille correspondante pour informer les pétitionnaires de l'état d'avancement des procédures.	A développer. Relève beaucoup des intentions du Parquet, que nous recontacterons.
17	Recommandation à la DEAL : dès le lancement du plan d'action pour l'eau potable et l'assainissement dans les DROM, mettre en place auprès du préfet les moyens qui ont été prévus à cet effet à l'occasion du dialogue de gestion, pour assurer pleinement le portage du plan d'action au niveau d'un directeur de projet. S'assurer notamment à cette occasion de disposer, avec l'office de l'eau, des compétences techniques et financières concernant les services d'eau potable et d'assainissement nécessaires au soutien technique pour la négociation des contrats pluriannuels prévus.	A voir avec la préfecture.
18	Recommandation à la DEAL : établir en 2016, en mobilisant l'ensemble des services concernés, une stratégie visant à la maîtrise quantitative et qualitative des eaux pluviales et engager auprès des collectivités concernées et des bureaux d'études une action volontariste d'information et de formation.	A définir. Chantier complexe. Accompagner les EPCI dans la réalisation de leurs SDGEP.
19	Recommandation à la DEAL et au MEDDE : assurer un suivi précis des progrès ou difficultés accompagnant le projet de réintroduction du Lamantin et assurer avec le parc national de Guadeloupe une information régulière pour une transparence de l'opération.	Bilan à demander au Parc pour transmission DEB.
20	Recommandation à la DEAL et à la Direction de la mer : identifier un chef de file pour les actions concernant la biodiversité du milieu marin et mettre en place un travail concerté entre les différents programmes.	Sera transmis à DirMer.
21	Recommandation à la DEAL : dans le contexte des réflexions sur la création d'une délégation régionale de l'Agence française de la biodiversité (au sens d'agence régionale), cartographier les compétences devant demeurer en propre au sein des services de l'Etat et celles pouvant faire l'objet de partenariats.	A faire.
23	Recommandation à la DEAL : S'efforcer d'appuyer autant que possible les services techniques de la préfecture de Saint-	Convention d'appui en cours de finalisation. Echanges nombreux au quotidien

	Martin dans l'exercice de leurs missions. Les inviter en particulier à participer à la MISEN de Guadeloupe.	
--	--	--

4. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
AAMP	Agence des aires marines protégées
AAPPMA	Association agréée pour la pêche et la protection du milieu aquatique
AE	Autorité environnementale
AEP	Alimentation en eau potable
AFB	Agence française pour la biodiversité
APPB	Arrêté préfectoral de protection de biotope
ARS	Agence régionale de santé
BV	Bassin-versant
CAR SPAW	Specialy protected area and wildlife (centre d'activité régional pour les aires et les espèces spécialement protégées)
CE	Code de l'environnement
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGE	Conseil général de l'économie
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CLE	Commission locale de l'eau
CNPN	Conseil national de la protection de la nature
CODER	Comités des directeurs en région
CODERST	Conseil de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques
COPIL	Comité de pilotage
CPRN	Commission permanente des ressources naturelles
CSRPN	Conseil scientifique régional du patrimoine naturel
DAAF	Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DCE	Directive cadre sur l'eau
DEAL	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DOM	Département d'outre-mer

Acronyme	Signification
DROM	Départements-Régions d'outre-mer
DUP	Déclaration d'utilité publique
EH	Équivalent habitant
ENS	Espace naturel sensible
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPTB	Établissement public territorial de bassin
ERU	Eaux résiduaires urbaines
ETP	Équivalent temps plein
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
IGA	Inspection générale de l'administration
IGPEF	Ingénieur général des ponts des eaux et des forêts
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IOTA	Installations, ouvrages, travaux, activités
IPEF	Ingénieur des ponts des eaux et des forêts
LEMA	Loi sur l'eau et les milieux aquatiques
MAAF	Ministère de l'agriculture de l'agroalimentaire et de la forêt
MAE	Mesure agro-environnementale
MAET	Mesure agro-environnementale territorialisée
MEDDE	Ministère de l'écologie du développement durable et de l'énergie
MEEM	Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer
MESO	Masses d'eau souterraines
MIPE	Mission interservices des polices de l'environnement
MISEN	Mission inter-services de l'eau et de la nature
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONF	Office national des forêts
PAOT	Plan d'actions opérationnel territorialisé
PCB	Polychlorobiphényles
PdM	Programme de mesures
PLU	Plan local d'urbanisme

Acronyme	Signification
PNA	Plans nationaux d'action
PNG	Parc national de Guadeloupe
PV	Procès-verbal
REDOM	Réseau écologique DOM
RNN	Réserve naturelle nationale
RSDE	Recherche et réduction des rejets de substances dangereuses dans l'eau
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SAR	Schéma d'aménagement régional
SAU	Surface agricole utile
SCAP	Stratégie de création d'aires protégées
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SG	Secrétaire général
SIG	Système d'information géographique
SMPE	Service mixte de la police de l'environnement
SNB	Stratégie nationale de la biodiversité
SNGRI	Stratégie nationale de gestion des risques d'inondation
SNML	Stratégie nationale mer et littoral
SPANC	Service public d'assainissement non collectif
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique
STMDD	Service des Territoires, de la Mer et du Développement Durable
TVB	Trame verte et bleue