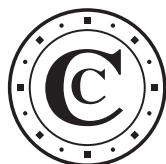


Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA POLICE ENVIRONNEMENTALE DE L'EAU

Un droit à clarifier,
une action à rendre plus efficace
pour une ressource vitale mieux protégée

Rapport public thématique

Mai 2026

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES	5
SYNTHÈSE	9
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	19
INTRODUCTION	21
CHAPITRE I UNE ORGANISATION COMPLEXE ET UNE RÉGLEMENTATION À CLARIFIER POUR UNE ACTION MIEUX COMPRISE ET PLUS EFFICACE	25
I - LA POLICE ENVIRONNEMENTALE DE L'EAU : DES RÉALITÉS DIVERSES ET COMPLEXES QUI IMPOSENT UNE FORTE COORDINATION	25
A - Une structuration progressive dont le résultat est une organisation peu lisible.....	25
B - La police de l'eau, une police peu connue et souvent mal acceptée.....	32
C - Face à cette complexité, de nets progrès en matière de coordination qui doivent encore être confortés.....	36
II - UN CORPUS NORMATIF TOUFFU ET INÉGALEMENT APPLIQUÉ QUI DOIT ÊTRE SIMPLIFIÉ POUR RÉTABLIR LA FORCE DE LA LOI	39
A - Une législation foisonnante, prêtant à confusion : l'exemple emblématique des cours d'eau et celui des zones humides.....	39
B - De larges pans de la réglementation appliqués de manière extrêmement hétérogène.....	46
C - Des dérogations croissantes au détriment des objectifs de résultats : l'exemple caractéristique des plans d'action nitrates.....	48
D - Clarifier et stabiliser le droit applicable : une nécessité.....	50
III - DES INCOHÉRENCES ENTRE POLITIQUES PUBLIQUES QUI AFFAIBLISSENT L'EFFICACITÉ DE L'ACTION DE LA POLICE DE L'EAU	51
A - Une articulation imparfaite entre police des installations classées et inspection de l'eau et de la nature.....	51
B - Des contrôles « conditionnalité » PAC en deçà des enjeux relatifs à la qualité de l'eau.....	56
CHAPITRE II DES MOYENS LIMITÉS À MOBILISER DE MANIÈRE PLUS EFFICACE ET EFFICIENTE	63
I - DES RESSOURCES SOUS TENSION	63
A - Une police de l'eau confrontée à des missions plus nombreuses et plus lourdes.....	63
B - Des moyens insuffisants pour assumer l'étendue des missions de la police de l'eau.....	65
II - DES OUTILS DÉFAILLANTS POUR MESURER PLEINEMENT L'IMPACT DE L'ACTION DE LA POLICE DE L'EAU	71
A - Des systèmes d'information peu fiables pour le suivi de l'action de la police de l'eau.....	72
B - Un déficit de suivi des effets qualitatifs de la police de l'eau.....	75
III - DES MOYENS À MIEUX EMPLOYER FACE AUX ENJEUX CROISSANTS	77
A - Malgré certains effets positifs de l'action de la police de l'eau, un état général des masses d'eau insatisfaisant.....	77
B - De possibles gains d'efficacité.....	78
CHAPITRE III UN RENFORCEMENT DES SUITES DONNÉES AUX CONTRÔLES POUR MIEUX PROTÉGER LA RESSOURCE	85
I - UN LARGE ÉVENTAIL DE SUITES UTILISÉES DE MANIÈRE INSUFFISANTE, PARTICULIÈREMENT EN MATIÈRE DE SUITES ADMINISTRATIVES	85

A - Une réponse pénale en développement, principalement constituée de mesures alternatives aux poursuites, avec un faible volume d'affaires orientées.....	86
B - Des suites administratives qui doivent désormais être mises en œuvre	92
II - LES LEVIERS DE LA PRÉVENTION ET DES DISPOSITIFS RÉGLEMENTAIRES À MOBILISER POUR RENFORCER L'IMPACT DE LA POLICE DE L'EAU	102
A - Développer les actions de pédagogie et de communication.....	102
B - Faire appel à l'ensemble des modalités d'actions pour renforcer l'impact de la police de l'eau sur les milieux	105
CONCLUSION GÉNÉRALE	111
LISTE DES ABRÉVIATIONS	113
ANNEXES	115

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes¹.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

*
**

La présente évaluation de politique publique a été conduite par une formation interjuridictions associant les 2^{ème} et 4^{ème} chambres de la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes Bretagne, Centre-Val de Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur constituée par arrêté du Premier président n° 24-680 en date du 27 novembre 2024. L'instruction de cette enquête, effectuée par deux rapporteurs², s'est déroulée entre décembre 2024 et septembre 2025.

¹ La Cour comprend aussi la chambre du contentieux, dont les arrêts sont rendus publics.

² Cette évaluation a, en outre, bénéficié du concours du centre d'appui métier de la Cour des comptes et de stagiaires.

L'enquête a été notifiée en décembre 2024 à neuf destinataires parmi lesquels la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), la direction générale de la prévention des risques (DGPR), l'Office français de la biodiversité (OFB), la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE), la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), la direction des missions de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES) et deux parties prenantes ont été informées de son lancement. Conformément aux normes professionnelles relatives aux évaluations de politique publique, un soin particulier a été apporté au recueil de l'avis des parties prenantes.

Un comité d'accompagnement, instance consultative spécifique aux évaluations, réunissant experts et parties prenantes et dont la composition figure en annexe n° 1, a été constitué. Il s'est réuni à quatre reprises : pour évoquer les questions évaluatives et le plan d'évaluation, pour partager les premiers résultats et pour présenter des esquisses de jugement évaluatif et pistes d'action.

Des entretiens ont été organisés avec une centaine d'interlocuteurs et l'équipe de contrôle s'est rendue en Eure-et-Loir, dans l'Orne, le Tarn-et-Garonne et le Rhône³ où ont été rencontrés les acteurs locaux de la police de l'eau. Des entretiens ont également été menés avec les préfets des régions Centre-Val de Loire et Normandie.

Cinq questionnaires ont été diffusés grâce à un logiciel d'enquête à l'ensemble des 100 directions départementales des territoires (DDT) et des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) – avec des taux de retour compris entre 90 % et 100 % –, aux 164 tribunaux judiciaires – 163 magistrats provenant de 110 tribunaux ont répondu – ainsi qu'à 3 700 inspecteurs de l'environnement – 1 709 réponses exploitables. L'analyse de ces questionnaires est présentée dans le cahier d'analyses quantitatives et qualitatives.

Sept questionnaires ont été adressés aux administrations centrales et aux opérateurs nationaux et dix représentants des « publics » concernés⁴ ont transmis des éléments de réponse aux questions posées par l'équipe de contrôle. Par ailleurs, les contributions des directions régionales de l'OFB et des agences de l'eau ont permis aux rapporteurs de bénéficier de la vision d'un échelon intermédiaire entre le niveau national et local.

Des analyses quantitatives ont été mobilisées. Un important travail d'analyse reposant sur l'exploitation des questionnaires et des bases de données existantes a été réalisé avec le concours de la direction du numérique et des données de la Cour des comptes.

Une étude économétrique a été menée par la *Toulouse School of Economics* (TSE) dans le cadre d'une convention de recherche avec la Cour afin d'estimer la corrélation entre actions de police de l'eau et qualité des eaux de surface. Cette étude, publiée avec le présent rapport, a bénéficié de l'appui d'un comité de suivi composé d'experts. Ce comité s'est réuni à trois reprises.

³ Dans le cadre de la préparation de la note de faisabilité, des déplacements avaient également été réalisés dans la Manche et en Savoie.

⁴ Chambre d'agriculture France, France Chimie, France hydro-électricité, EDF hydro, Union nationale des producteurs de granulats, Club ville aménagement, association des maires de France, Fédération nationale des collectivités concédantes et en régie, France nature environnement, fédération nationale de la pêche en France.

Une journée d'ateliers participatifs a été organisée fin mai 2025 à la Cour des comptes.

Cette journée, précédée d'une session de restitution des premiers résultats des questionnaires DDT et DREAL auprès de 80 participants en visioconférence, s'est déroulée en deux temps. La matinée a rassemblé un panel de participants « praticiens » de la police de l'eau, issus à titre principal des DDT, des DREAL et de l'OFB, mais également des services régionaux de l'alimentation des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (SRAL-DRAAF), des directions départementales de la protection des populations (DDPP) et des agences de l'eau et de territoires variés (Pyrénées-Orientales, Meurthe-et-Moselle, Nord, Calvados, Vaucluse, Finistère, Nouvelle-Aquitaine, Île-de-France). Les participants ont travaillé le matin en ateliers sur des enjeux saillants, puis sur quatre cas pratiques (l'industriel, l'agriculteur, la collectivité, le particulier) en se mettant à la place des publics contrôlés, pour identifier les « irritants » et les leviers d'amélioration. L'après-midi de cette journée, la discussion a été élargie aux publics interagissant avec la police de l'eau, dans l'optique de confronter les réflexions du matin à la « réalité du public ».

Un parangonnage international a été effectué pour situer l'organisation de la police de l'eau en France et identifier les meilleures pratiques. Un questionnaire portant sur l'organisation et la coordination de la police environnementale de l'eau et sur ses moyens et ses résultats a été diffusé, par l'intermédiaire de la direction des relations internationales de l'audit externe et de la francophonie (DRIAEF) de la Cour des comptes, auprès des institutions supérieures de contrôles européennes et nord-américaines. Une vingtaine de réponses ont été reçues. Compte tenu de leur proximité géographique avec la France et de la diversité de leurs modèles, l'analyse a été approfondie pour la Belgique, l'Espagne et les Pays-Bas. Le résultat de ce travail figure en annexe n° 2.

*

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 11 février 2026, par une formation interjuridictions, présidée par Mme Mercereau, présidente de chambre et composée de Mmes Engel et Casas, M. Babeau, conseillers maître, de Mmes Daussin-Charpantier et Daam, présidentes de chambre régionale des comptes, de Mme Assous, conseillère référendaire et de Mme Bobenriether, conseillère référendaire en service extraordinaire, en tant que rapporteurs, et, en tant que contre-rapporteur, de M. Boullanger, conseiller maître.

Il a été examiné et approuvé, le 9 mars 2026, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de Mme de Montchalin, Première présidente, M. Hayez, Rapporteur général, Mme Camby, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune, Mme Thibault, M. Cazé, présidentes et présidents de chambre, M. Glimet, président par intérim de la septième chambre, M. Albertini, M. Vught, M. Roux, Mme Daussin-Charpantier, Mme Renet et Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes et Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis.

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

« [La] protection de l'eau, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général », dispose l'article L. 210-1 du code de l'environnement. La politique de l'eau vise à en assurer la mise en œuvre et la police de l'eau est, dans cette perspective, l'un des instruments régaliens dont elle dispose pour y parvenir.

Aujourd'hui, moins de la moitié des masses d'eau de surface françaises se trouve dans un bon état écologique⁵ et l'objectif fixé par la directive-cadre européenne sur l'eau n°2000/60/CE du 23 octobre 2000 (DCE) d'atteindre ce bon état pour l'ensemble des masses d'eau, souterraines et superficielles, ne sera pas atteint, même après avoir été repoussé de 2015 à 2027. Au surplus, l'eau est soumise à des pressions croissantes, tant sur la quantité disponible que sur sa qualité. La multiplication des sources de pollution diffuse – parmi lesquelles les activités agricoles occupent une place de premier plan –, d'une part, l'intensification des phénomènes extrêmes liés au changement climatique – sécheresses comme inondations –, d'autre part, accentuent ces pressions.

Dans ce contexte, la Cour des comptes a conduit la présente évaluation, qui vise à apprécier l'efficacité, l'efficience, l'utilité et la cohérence de la police de l'eau.

Elle a retenu pour ce faire un périmètre large mais précis des services chargés de cette police, qui s'adresse à l'ensemble des usagers de l'eau – particuliers, collectivités, industriels, professions agricoles, services.

La police de l'eau est à titre principal exercée par les agents chargés de son application au sein des directions départementales des territoires (DDT) et de l'Office français de la biodiversité (OFB). Le préfet de département intervient dans ce cadre en tant que titulaire des pouvoirs de police de l'eau. Ainsi, il délivre, par exemple, les autorisations et prend les arrêtés limitant les usages de l'eau en période de sécheresse. Au-delà, d'autres services déconcentrés de l'État⁶ exercent des actions de contrôles considérées comme relevant au sens large de la police de l'eau. Il s'agit notamment du contrôle des rejets des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques. Cette part de leur activité a été prise en compte dans la présente évaluation.

En revanche, les acteurs qui interviennent par ailleurs dans le cadre plus vaste de la politique de l'eau, comme les agences de l'eau ou les agences régionales de santé (ARS), ne sont pas intégrés en tant que tels au périmètre de cette évaluation dans la mesure où ils n'exercent pas de mission de police. Seules leurs interactions avec la police de l'eau ont été examinées.

⁵ Le « bon état » des masses d'eau se définit dans la DCE par la combinaison d'un bon état « écologique » et « chimique », faisant tous deux l'objet de plusieurs critères de mesure, cf. définitions des principales notions utilisées *infra*.

⁶ C'est le cas des directions régionales de l'aménagement et du logement (DREAL), des directions départementales de la protection des populations (DDPP) et des services régionaux de l'alimentation (SRAL) au sein des directions régionales de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt (DRAAF).

La police de l'eau désigne à la fois un ensemble de règles, les agents chargés de les faire appliquer et les missions et prérogatives dont ces agents disposent. Les manquements au code de l'environnement constatés les conduisent à proposer des sanctions au préfet – autorité administrative – ou à transmettre le résultat de leurs investigations au procureur de la République – autorité judiciaire. La police de l'eau règlemente également les installations, ouvrages, travaux ou activités (IOTA) pouvant avoir un impact sur les milieux aquatiques. Elle est chargée d'instruire les déclarations ou demandes d'autorisation découlant de cette réglementation.

La présente évaluation de politique publique est articulée autour de trois questions évaluatives :

- le droit applicable et l'articulation entre les acteurs de la police de l'eau sont-ils adaptés ?
- les moyens engagés par la police de l'eau permettent-ils de répondre aux enjeux ?
- dans quelle mesure la prévention, les contrôles ainsi que les suites prévues et données sont-ils effectifs et adaptés ?

À ces trois questions, la Cour répond par la négative. Des avancées encourageantes en matière de coordination et de pilotage sont certes intervenues au cours des dernières années et la complexité de l'organisation institutionnelle n'est pas propre à la France, comme le montrent les travaux de comparaison internationale menés. Toutefois, la police de l'eau, mal acceptée et en pratique absente des priorités de l'action publique, appréciées tant du point de vue des moyens mobilisés qu'en termes de volonté de faire respecter les règles définies, n'est pas exercée d'une manière satisfaisante. Elle ne peut, dans ces conditions, produire les effets attendus, ni en termes de simple respect du droit, ni en termes d'amélioration de la qualité des masses d'eau.

Un contexte de crise hydrique croissante

L'eau est une ressource dont les multiples usages – domestiques, agricoles, industriels, de loisirs – doivent être conciliés. La France présente la particularité de disposer d'un réseau hydrographique dense, dont l'alimentation dépend peu de cours d'eau transfrontaliers. De ce fait, une bonne préservation des masses d'eau, « *patrimoine commun de la nation* »⁷, induirait des effets directement bénéfiques et visibles pour la population française. Or, la stratégie de préservation des masses d'eau ne réussit pas à enrayer leur dégradation.

Sans être au dernier rang des pays européens pour le respect de la DCE, la qualité de l'eau en France est en effet loin d'être satisfaisante. Seulement 44 % des masses d'eau sont en bon ou très bon état écologique. D'après les données du rapportage européen 2022⁸, les plus récentes disponibles, les pollutions diffuses d'origine agricole constituent la cause la plus fréquente de dégradation des masses d'eau souterraine et la deuxième pour les masses d'eau de surface, après l'artificialisation des cours d'eau. Par ailleurs, depuis 1980, 14 640 points de captage d'eau destinés à la production d'eau potable ont fermé dont un tiers en raison de la dégradation de la qualité de l'eau : dans plus de 40 % des cas, cette dégradation est liée à une teneur excessive en nitrates ou en pesticides⁹. Enfin, parmi les pays européens, la France présente la plus forte

⁷ Article L. 210-1 du code de l'environnement.

⁸ Ces données sont disponibles sur le site *Eau France*.

⁹ « Qualité des eaux superficielles et souterraines en France, état des connaissances en 2025 », publication du ministère de la transition écologique, mars 2026.

proportion de rivières ayant un taux de nitrates élevé et la quantité de nitrates dans l'eau stagne voire augmente de nouveau depuis 2017¹⁰.

Les usages de l'eau par l'ensemble des publics génèrent des pollutions ou des modifications préjudiciables aux écosystèmes aquatiques et sont donc tous soumis à la police de l'eau. Cependant, la part prépondérante de l'activité agricole dans la dégradation de la qualité des masses d'eau explique l'importance des développements qui la concernent dans le présent rapport et l'attention particulière portée aux leviers d'action susceptibles d'intervenir sur ce secteur de l'économie, lui-même très lié à des politiques publiques, au premier rang desquelles la politique agricole commune (PAC).

Cette situation préoccupante génère en effet des conflits d'usage de la ressource, en termes quantitatifs, notamment en période de sécheresse, mais également en termes qualitatifs, la dégradation de la qualité des masses d'eau induisant des coûts croissants de traitement de l'eau, pour assurer sa potabilité – lorsque cela est encore possible. Ces coûts sont largement supportés par les ménages, qui ne sont pourtant pas à l'origine de l'essentiel des pollutions ni des consommations.

Paradoxalement, alors que la situation des masses d'eau devrait appeler des contrôles plus rigoureux, ce contexte de tensions rend l'intervention de la police de l'eau difficile.

Une police de l'eau mal acceptée, appliquant un corpus normatif complexe qui appelle un effort de clarification

L'objectif fondamental assigné aux polices environnementales, et parmi elles à la police de l'eau, est celui confié à toute police : contrôler la bonne application des normes.

Cependant, les objectifs qui sous-tendent l'action de la police de l'eau ne font pas consensus. En effet, la police de l'eau ne protège de manière évidente ni l'intégrité des personnes ni des valeurs sociales communes comme la sûreté, la propriété ou la santé publique. Créée relativement récemment, elle est chargée de protéger l'eau et les milieux aquatiques, sans que le lien ne soit encore fait par les citoyens avec ces valeurs sociales. En particulier, le lien de causalité entre infractions environnementales et conséquences à terme sur la santé ou sur la rentabilité économique n'est pas clairement perçu, du fait notamment du décalage temporel entre les unes – pollutions, destructions de milieux naturels, prélèvements excessifs – et les autres. La police environnementale de l'eau peut ainsi être qualifiée de « *police d'avant-garde* »¹¹. Concrètement, le droit encadrant l'usage de l'eau n'est pas toujours accepté ni reconnu comme légitime par les différents publics concernés.

En outre, l'illisibilité de la norme constitue un frein majeur à l'efficacité de la police de l'eau. La complexité du droit est inhérente à la matière, vivante, qu'elle encadre. Elle est aussi renforcée par la multiplication de dérogations, de cas particuliers et l'instabilité normative qui la caractérise. Cette situation résulte des tentatives de conciliation entre des objectifs de long terme – de préservation des milieux – et les impacts immédiats, perçus comme négatifs, de cette protection, comme la restriction des usages ou le coût des mises en conformité avec les normes applicables.

¹⁰ Source : *Bilan environnemental 2024*.

¹¹ Magnin L. *et al. Polices environnementales sous contraintes*, éd. rue d'Ulm, 2024.

Dans un tel contexte, des oppositions, voire une hostilité à l'encontre des exigences réglementaires et des agents chargés de les faire respecter, se cristallisent, notamment dans le monde agricole. Elles ont parfois donné lieu à des violences, particulièrement caractérisées lors du mouvement agricole de 2024.

Une première réponse, essentielle pour améliorer le niveau d'acceptabilité de la règle mais aussi son efficacité, consiste à engager un travail d'harmonisation et de simplification, sans réduire le niveau de protection de la ressource. Il doit porter prioritairement sur les points les plus sensibles pour l'ensemble des usagers. Ainsi, la réglementation applicable aux cours d'eau et aux fossés, élément essentiel du droit de la protection de l'eau, doit être clarifiée. Elle est aujourd'hui soumise à des adaptations, à l'échelle locale, qui conduisent à juxtaposer, pour une même portion de cours d'eau, jusqu'à quatre réglementations différentes, aux niveaux de protection variables. De plus, de nombreux écoulements, dont le débit reste stable, perdent en franchissant une frontière départementale, au gré des négociations locales dans le processus de cartographie, leur statut de cours d'eau. Ces incohérences sont génératrices d'incompréhensions et d'inéquités qui appellent des corrections.

Une mission de clarification et mise en cohérence du corpus normatif régissant les pouvoirs de police de l'eau pourrait être confiée au Conseil d'État, dans le prolongement de ses travaux actuels sur les sanctions pénales environnementales. Cette mission devrait s'accompagner d'une limitation des dérogations et des cas particuliers, condition nécessaire à une meilleure acceptation de la règle de droit.

Des moyens limités au regard de l'ampleur des dommages causés aux masses d'eau

Dans l'acception large retenue pour la présente évaluation, environ 1 560 équivalents temps plein travaillés (ETPT) sont consacrés à la police de l'eau, pour assurer les missions d'instruction et de contrôle, ce qui est limité, tant au regard des enjeux que par comparaison avec d'autres pays européens. Dans un contexte de crise hydrique et alors que les missions se complexifient, la stabilité voire la diminution des effectifs consacrés à la police de l'eau en DDT est significative. La relative faiblesse des moyens humains est d'autant plus dommageable qu'elle conduit souvent à limiter le temps consacré aux contrôles des non-conformités ou au suivi des infractions commises. Toutefois, indépendamment du niveau de priorité qui lui est donné, une plus grande efficacité dans l'utilisation des moyens de la police de l'eau peut d'ores et déjà être recherchée, à travers notamment le recours à des leviers technologiques permettant des gains de temps pour les agents, à consacrer prioritairement aux contrôles et aux suites qui leur sont données.

Le budget annuel consacré à la police de l'eau, masse salariale incluse, peut quant à lui être évalué à 130 M€. Ce coût apparaît faible comparé aux 24 Md€ annuels consacrés à la politique de l'eau dans son ensemble¹², mais aussi aux coûts des dommages causés par les usages de l'eau, estimés à 5 Md€ par an d'après une étude récente¹³ et aux risques financiers, encourus par la France en cas de contentieux européen, liés au non-respect des directives consacrées à la ressource en eau, de l'ordre de 25 à 30 M€.

¹² Conseil d'analyse économique, « L'eau sous tension : concilier sobriété hydrique, équité et investissement », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n°87, janvier 2026.

¹³ Maria Salvetti, *Panorama du financement global de la politique de l'eau en France métropolitaine*, étude pour le Cercle français de l'eau, novembre 2024.

Une nécessaire mise en cohérence des politiques publiques pour une plus grande efficacité de la police de l'eau

La présente évaluation conduit à mettre l'accent sur deux politiques publiques qui, du fait de leur fort impact, devraient être davantage mises en cohérence avec la politique de l'eau afin d'en conforter les effets plutôt que de les limiter.

En premier lieu, l'articulation entre police de l'eau et police des installations classées est imparfaite. Ainsi, les projets ayant un impact sur l'eau connexes à une installation classée ne sont pas toujours examinés par les services de l'État, ce qui peut conduire à une prise en compte insuffisante des enjeux de la loi sur l'eau. De plus, 69 % des DREAL ont répondu qu'au cours des trois dernières années, elles avaient rencontré des cas où un rejet conforme à l'arrêté de prescription n'était pas compatible avec les dispositions du code de l'environnement en matière de préservation des milieux aquatiques. Les tensions entre préservation de la ressource et maintien de l'activité économique sont donc fréquentes et devraient être appréhendées plus en amont.

C'est toutefois entre politique environnementale et politique agricole que les contradictions sont les plus fortes. En effet, la prise en compte de l'objectif de protection de l'eau dans les politiques publiques agricoles est insuffisante au motif de préserver un modèle économique pourtant menacé par la raréfaction et la dégradation de la ressource hydrique.

Le présent travail d'évaluation a ainsi montré que les contrôles auxquels sont soumis les bénéficiaires de la politique agricole commune (PAC), appelés contrôles conditionnalité PAC, menés en principe pour protéger « *les eaux souterraines contre différentes sources de pollution* » au titre de la DCE, se limitent en réalité à des points formels, concernant un nombre limité d'exploitations, et dont le respect ne garantit en tout état de cause pas une protection effective de l'eau. Le fait pour l'État de diligenter des contrôles qui contribuent peu à respecter les objectifs qu'il s'est lui-même fixés et qui pèsent sur ceux qui les subissent est doublement contreproductif puisqu'ils sont à la fois coûteux et inefficaces.

De même, l'approche cloisonnée entre politiques environnementale et agricole conduit à ne pas partager des outils pourtant utiles aux deux. Ainsi, les images satellites disponibles au sein des services du ministère de l'agriculture ne sont pas mis à la disposition des agents chargés de la police de l'eau, obligeant l'État à mobiliser d'autres ressources pour réaliser des actions de surveillance aléatoires sur le territoire avec une moindre efficacité et sans souci d'efficience budgétaire.

Ces constats s'inscrivent dans la continuité du rapport de la Cour de 2022¹⁴ sur les installations classées agricoles, qui souligne les risques que présentent ces élevages pour les milieux naturels, notamment aquatiques, en raison des pollutions chroniques et accidentelles qu'ils peuvent générer. Aucune suite n'a été donnée à au moins deux recommandations importantes figurant dans ce rapport. Ainsi, la base de données d'identification animale n'a toujours pas été mise à la disposition de la police de l'eau par le ministère de l'agriculture, contrairement à l'engagement du Premier ministre¹⁵. De plus, le régime de déclaration avec contrôle périodique n'a pas été remis en place, alors qu'il permettrait de prévenir certaines

¹⁴ Cour des comptes, *Les installations classées pour la protection de l'environnement dans le domaine agricole*, observations définitives, mai 2022.

¹⁵ Cet engagement figure dans la réponse du Premier ministre au rapport de la Cour sur *la lutte contre la prolifération des algues vertes* publié en juillet 2021, qui mentionnait déjà ce sujet.

pollutions diffuses. Les seuils d'enregistrement et d'autorisation ont même été relevés en février 2026. Par ailleurs, malgré l'importance des pollutions diffuses par les pesticides, l'obligation de tenir un registre phytosanitaire numérique facilitant les contrôles a été décalée au 1^{er} janvier 2027. Au vu de la situation des masses d'eau en France et du rôle joué à cet égard par les activités agricoles, une plus grande convergence entre politique de l'eau et politique agricole est indispensable.

Ces incohérences entre politiques publiques décrédibilisent l'action de la police de l'eau et affaiblissent l'objectif de protection des masses d'eau. Le droit doit ainsi être plus et mieux appliqué, dans l'intérêt collectif et non des seuls écosystèmes.

Une effectivité limitée de la police de l'eau, illustrée par la faiblesse des suites administratives

En 2009, la Cour recommandait de renforcer le caractère répressif de la police de l'eau : « *un effort de sensibilisation des préfets doit être fait sur la nécessité d'une réponse répressive aux infractions environnementales et des instructions très fermes doivent être données aux services de police de l'eau et à l'ONEMA [devenu OFB] sur la nécessité d'avoir recours aux sanctions administratives* ». Sur ce point, en dix-sept ans, peu de choses ont évolué.

Ainsi, loin de confirmer le ressenti, régulièrement évoqué, de sanctions automatiques et disproportionnées, le travail d'évaluation montre que les contrôles menés par la police de l'eau se caractérisent par leur rareté et la faiblesse de leurs suites.

En premier lieu et malgré la montée en puissance positive de la politique pénale environnementale, les procédures judiciaires demeurent peu nombreuses et peu dissuasives. Elles sont constituées à 80 % de mesures alternatives aux poursuites. S'agissant des sanctions pénales, les condamnations – moins de 500 par an –, qui se traduisent dans la quasi-totalité des cas par des amendes dont le montant moyen est inférieur à 1 000 €, visent les situations les plus dommageables ou les cas de récidives.

Surtout, pour être pleinement efficace et sans qu'il soit nécessaire d'aller vers une plus forte judiciarisation, la politique pénale devrait être complétée par un recours régulier aux suites administratives prévues par les textes, dont l'éventail est large et varié. En effet, l'essentiel de l'activité de la police de l'eau demeure une activité d'instruction, de contrôle et de sanction relevant de la police administrative.

Or, à la suite d'une non-conformité, les suites administratives ne sont pas mises en œuvre de manière systématique, même lorsque les préfets ont une compétence liée, et ce en raison de la sensibilité des sujets qui amène l'autorité administrative à donner la priorité à d'autres enjeux. Ainsi, les suites administratives sont *in fine* quasi-inexistantes. En moyenne, en dehors de la Bretagne qui connaît une forte prise de conscience des enjeux environnementaux associés à l'eau, on compte moins de quatre mises en demeure par an et par département pour 64 contrôles non conformes. En termes de sanctions administratives proprement dites, il n'y a eu en 2024 que 44 amendes administratives prononcées en France, dont 33 émises par une seule DDT située en Bretagne¹⁶.

¹⁶ Les quatre départements bretons représentent 43,6 % des mises en demeure effectuées sur la période, pour seulement 13,4 % des contrôles non-conformes.

L'effectivité du droit repose à ce titre et en premier lieu sur la définition, par des instructions nationales, d'une politique de contrôle et d'une gradation intelligible des suites, pour les mettre ensuite en œuvre avec détermination au niveau local. Elle passe donc également par une coopération renforcée entre préfets et procureurs, notamment au sein des instances, utiles et reconnues, que sont les missions interservices de l'eau et de la nature (MISEN) et les comités opérationnels de lutte contre la délinquance environnementale (COLDEN).

Une action publique globale à inscrire dans la durée en faveur d'une protection effective de la ressource

L'objectif de protection des masses d'eau contre les différentes sources de pollution n'est pas seulement motivé par des considérations environnementales mais également économiques, de santé et de sécurité publique. Il vise à sécuriser les besoins élémentaires de la population ainsi que les modèles économiques, industriels et agricoles, pour lesquels une ressource en eau de qualité et en quantité suffisante est indispensable. L'atteinte de cet objectif constitue également à terme une source d'économie des deniers publics, notamment en matière de traitement de l'eau.

La police de l'eau constitue à ce titre un instrument qui devrait être mieux exploité.

Les travaux économétriques réalisés dans le cadre de l'évaluation par la *Toulouse School of Economics* (TSE) montrent en effet qu'il existe un impact positif de l'action de la police de l'eau sur la qualité de l'eau : cette action est utile et, par elle-même, porteuse d'efficacité ; mais cet impact reste limité et insuffisant pour atteindre l'objectif de bon état des masses d'eau, du fait même de la rareté de sa mise en œuvre effective. L'étude démontre aussi que, pour renforcer cet impact, l'ensemble des modalités d'action existantes, notamment les leviers réglementaires permettant de s'adapter aux spécificités locales, doivent être mobilisées et mieux articulées les unes aux autres.

En Bretagne, où les moyens et outils consacrés à cette politique sont significatifs, une évolution à la baisse de la teneur en nitrates dans les cours d'eau est intervenue depuis 15 ans avec des résultats particulièrement significatifs dans les baies où tous les acteurs ont agi de concert dans cet objectif.

Plusieurs leviers d'action publique relevant de la police de l'eau devraient donc être mieux mobilisés.

Pédagogie et communication en font partie, qui permettraient de favoriser l'acceptation des contrôles et d'inciter à une prise de conscience et de responsabilité collective, de la part des pouvoirs publics comme de l'ensemble des usagers. Par ailleurs, pour garantir une amélioration pérenne de la qualité de l'eau, un accompagnement financier et technique des transitions – agricoles, industrielles – est également nécessaire, comme la Cour l'a indiqué dans plusieurs rapports¹⁷.

Les changements présentés dans cette évaluation conditionnent l'atteinte des objectifs que la France s'est donnée en matière de qualité de ses masses d'eau. Ils visent à limiter des coûts d'ores et déjà importants pour restaurer la qualité de masses d'eau dégradées – lorsque cette restauration n'est pas rendue irréaliste en raison de l'ampleur des pollutions accumulées. Ils ne sont pas hors de portée, ni financièrement – le seul maintien des moyens déjà engagés pouvant constituer une première étape d'amélioration, pour autant qu'ils ne soient pas rendus inefficaces par d'autres actions venant contredire leurs effets – ni en termes d'acceptabilité sociale, dès lors qu'ils seront expliqués et assumés avec constance.

¹⁷ Cour des comptes, *Accompagner la transition agroécologique*, octobre 2021, et *La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique*, juillet 2023.

Principales notions utiles en lien avec la police de l'eau

Bassin versant/bassin hydrographique : zone dans laquelle toutes les eaux de ruissellement convergent à travers un réseau de rivières, fleuves et éventuellement de lacs vers la mer. C'est à l'échelle du bassin ou du groupement de bassins qu'est élaboré le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (**SDAGE**). Il existe sept bassins hydrographiques métropolitains et cinq bassins ultra-marins.

Bon état des eaux : la DCE définit le « bon état » d'une masse d'eau de surface lorsque l'état écologique (qui peut être classé de « mauvais » à « très bon ») ainsi que l'état chimique de celle-ci sont au moins « bons ». Le bon état d'une eau souterraine est l'état atteint par une masse d'eau souterraine lorsque son état quantitatif et son état chimique sont au moins « bons ».

Contrôles conditionnalité PAC : le principe de conditionnalité soumet le versement de la plupart des aides communautaires du 1^{er} et du 2^{ème} pilier au respect des « exigences réglementaires en matière de gestion » (ERMG) et des « bonnes conditions agricoles et environnementales » (BCAE). Parmi les neuf BCAE, la BCAE 2 vise à protéger les zones humides (sur 10 % des zones humides) tandis que la BCAE 4 prévoit des bandes tampons de cinq mètres le long des tronçons hydrographiques.

Cours d'eau : écoulement d'eaux courantes dans un lit naturel à l'origine, alimenté par une source et présentant un débit suffisant la majeure partie de l'année. L'écoulement peut ne pas être permanent compte tenu des conditions hydrologiques et géologiques locales (article L. 215-7-1 du code de l'environnement).

Continuité écologique : sur un cours d'eau, absence d'obstacle d'origine naturelle (branchages) ou humaine (barrage, moulin, etc.), qui empêche la libre circulation de l'eau, des sédiments et des espèces végétales et animales. La continuité écologique joue un rôle important pour le bon état des masses d'eau car la circulation naturelle de l'eau et des sédiments permet de filtrer les polluants, d'oxygéner l'eau et de limiter la prolifération d'algues ou de bactéries. Par ailleurs, elle est importante en termes de biodiversité et de lutte contre les inondations.

Eaux brutes : eaux superficielles ou souterraines telles qu'elles sont dans le milieu naturel avant d'avoir été traitées en vue d'un usage (par exemple en vue de la rendre potable).

Eaux de surface : eaux continentales autres que souterraines, eaux de transition (deltas, estuaires) et eaux côtières. Par opposition, les **eaux souterraines** sont toutes les eaux se trouvant sous la surface du sol.

Forage : ouvrage ou pompe destiné à prélever des eaux souterraines (article L. 214-1 et suivants du code de l'environnement). Un forage non conforme peut entraîner une pollution des nappes phréatiques.

Inspecteurs de l'environnement : agents commissionnés et assermentés exerçant des missions de police de l'environnement, c'est-à-dire chargés de rechercher et de constater les infractions au code de l'environnement (déchets, pollutions de l'eau, de l'air ou du sol, risques accidentels, etc.). Ils peuvent exercer leurs fonctions dans des services de l'État (DDT, DREAL, DDPP, etc.), à l'OFB ou dans les parcs nationaux. Ils sont divisés en deux catégories : les inspecteurs de l'environnement eau et nature et les inspecteurs de l'environnement des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

Installations classées : installations qui peuvent avoir des impacts (pollution de l'eau, de l'air, des sols, etc.) et présenter des dangers pour l'environnement, la santé et la sécurité publique. Il peut s'agir d'usines, de méthaniseurs agricoles, de stations-services, etc. Elles sont encadrées par une réglementation spécifique, régie par le livre V du code de l'environnement, qui décline des régimes gradués selon la gravité des dangers et des nuisances, de la procédure de déclaration à celle d'autorisation (pour les plus dangereuses).

Masse d'eau : découpage des milieux aquatiques destiné à être l'unité d'évaluation de la directive cadre sur l'eau. Il s'agit d'une partie des eaux de surface, telles qu'un lac, un réservoir, une rivière, un fleuve ou un canal, une eau de transition ou une portion d'eaux côtières.

Nomenclature IOTA : dans une logique préventive, la loi sur l'eau n°92-3 du 3 janvier 1992 instaure une obligation de déclaration ou de demande d'autorisation pour les projets susceptibles d'avoir un impact sur la ressource en eau. Cette réglementation portant sur les installations, ouvrages, travaux ou activités (IOTA) appelée nomenclature IOTA est au fondement de la police de l'eau. Elle figure au tableau annexé à l'article R. 214-1 du code de l'environnement. La police de l'eau se fonde sur cette nomenclature pour délivrer les autorisations et les assortir le cas échéant de prescriptions, générales ou spécifiques au projet.

Plan d'eau : étendue d'eau douce continentale de surface, libre, stagnante, d'origine naturelle ou artificielle, de profondeur variable. Ce terme recouvre les lacs, les retenues, les étangs, les gravières, les carrières, les marais.

Politique de l'eau : organisée à l'échelle de chaque bassin versant, politique de protection et de répartition de la ressource en eau entre ses différents usagers, dont les compétences sont partagées à chaque niveau entre l'État et les collectivités territoriales.

Référentiel hydrographique : référentiel qui vise à décrire les entités hydrographiques présentes sur le territoire français afin de constituer un référentiel national.

Schémas d'aménagement et de la gestion des eaux (SAGE) : schémas constituant la déclinaison locale des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Les SAGE ne couvrent que la moitié du territoire national.

Tronçon hydrographique : identifié et délimité par les agences de l'eau, le tronçon hydrographique est le découpage le plus fin d'un réseau hydrographique (rivière, ruisseau, fossé ou canal). Un tronçon hydrographique est défini par un point kilométrique amont et un point kilométrique aval mesuré à partir de l'exutoire/embouchure du cours d'eau sur lequel il est situé.

Zones humides : terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire, ou dont la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année (article L. 211-1 du code de l'environnement). En matière de régulation de l'eau, elles assurent un rôle d'épuration naturelle, par la filtration de nombreux polluants, absorbent et stockent les excès temporaires d'eau, permettant ainsi de prévenir les inondations, et alimentent les nappes phréatiques. Par ailleurs, elles constituent des réservoirs de biodiversité et des puits de carbone.

Zone de répartition des eaux : territoire où les ressources en eau souterraine ou superficielle sont insuffisantes pour satisfaire tous les besoins, surtout en période de sécheresse ou de forte demande. Ces territoires font l'objet de mesures particulières, afin de sécuriser l'alimentation en eau potable et d'assurer l'ensemble des activités économiques.

Récapitulatif des recommandations

Orientation n° 1 : clarifier la réglementation applicable en matière de police de l'eau afin qu'elle soit mieux comprise, appliquée et respectée

1. Acheter et rendre opposable au plus tard en 2028 la carte unique du réseau hydrographique commencée en 2015, en assurant sa cohérence entre départements avec l'appui de l'IGN et d'un tiers de confiance scientifique (*ministère de la transition écologique, ministère de l'agriculture, 2028*).
2. Dans une perspective de fusion des référentiels hydrographiques utilisés dans le domaine agricole, expertiser dans le cadre de la révision de la prochaine PAC la faisabilité d'une transformation des zones de non traitement le long des cours d'eau en bandes enherbées de cinq mètres pour les bénéficiaires des aides de la PAC (*ministère de l'agriculture, 2026*).
3. À l'inverse de ce qui a été fait pour les cours d'eau, retenir une définition unique des zones humides dont l'inventaire devra être achevé en 2027 pour la mise en œuvre de l'ensemble des politiques publiques (*ministère de l'agriculture, ministère de la transition écologique, 2027*).
4. Confier au Conseil d'État une mission de clarification et de mise en cohérence des textes normatifs régissant les pouvoirs de police de l'eau (*Premier ministre - secrétariat général du Gouvernement, 2027*).

Orientation n°2 : favoriser une mobilisation plus efficace des moyens de la police de l'eau pour des contrôles plus utiles

5. Pour des contrôles de la conditionnalité PAC permettant une mise en œuvre plus effective de la directive-cadre sur l'eau, déployer de nouveaux points de contrôle, notamment sur place et pour partie inopinés, tout en allégeant les contrôles documentaires (*ministère de l'agriculture, ministère de la transition écologique, 2027*).
6. Donner aux inspecteurs de l'environnement un accès à tous les outils développés pouvant être utiles aux contrôles, parmi lesquels le système de suivi des surfaces agricoles en temps réel 3STR et les bases de données d'identification animales (*ministère de la transition écologique, ministère de l'agriculture, 2027 ; recommandation réitérée et modifiée*).
7. Mettre en œuvre un dispositif de rapportage national fiable et automatisé s'appuyant sur les logiciels métiers (*ministère de la transition écologique, ministère de l'agriculture, ministère de l'intérieur, OFB, 2028*).
8. À effectifs constants, renforcer le volume d'heures consacrées aux contrôles et à leurs suites en recourant à des leviers technologiques permettant des gains d'efficacité (*ministère de la transition écologique, ministère de l'agriculture, ministère de l'intérieur, ministère de l'économie et des finances, 2027*).

Orientation n°3 : renforcer les suites administratives, aujourd’hui très peu mises en œuvre, mais également la prévention et la pédagogie

9. Dans l’objectif de renforcer les suites données aux contrôles, prendre une instruction interministérielle sur la stratégie des contrôles en matière de police de l’eau et de la nature, assortie d’un guide détaillé permettant une meilleure gradation de ces suites (*ministère de la transition écologique, ministère de la justice, ministère de l’intérieur, ministère de l’agriculture, 2026*).
10. Renforcer les objectifs de formation des exploitants agricoles au respect de la réglementation environnementale applicable dans leurs exploitations dans le nouveau contrat d’objectifs et de performance du réseau des chambres d’agriculture (*ministère de la transition écologique, ministère de l’agriculture, Chambres d’agriculture France, 2026*).

Introduction

L'eau, bien commun qui bénéficie d'une protection particulière, fait partie du « *patrimoine commun* » de la nation au sens de l'article L. 210-1 du code de l'environnement. Sa gestion en France est structurée par un corpus normatif important, qui s'est développé depuis la deuxième moitié du 20^{ème} siècle, avec la loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, complétée par plusieurs directives européennes. La protection de la ressource est « *d'intérêt général* »¹⁸.

Or, moins de la moitié des masses d'eau de surface françaises se trouve aujourd'hui dans un bon état écologique au sens de la directive européenne 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire de l'eau, dite directive-cadre sur l'eau ou DCE¹⁹, qui fixe aux États membres l'objectif d'atteindre ce bon état²⁰ pour l'ensemble des masses d'eau, souterraines et superficielles, d'ici 2027. L'objectif ne sera pas atteint.

Ce constat a conduit la Cour des comptes à évaluer l'efficacité, l'efficience, l'utilité et la cohérence de la police de l'eau, qui, au sein des multiples régimes de police de l'environnement²¹, est l'un des instruments régaliens de la politique de l'eau qui vise précisément à contribuer au bon état des masses d'eau.

Sous l'autorité, selon les cas, du préfet ou du procureur de la République, la police de l'eau contrôle l'application effective des normes environnementales, parmi lesquelles le respect des obligations européennes incombant à la France en matière de préservation des milieux aquatiques et propose des sanctions lorsqu'elles sont enfreintes. La police de l'eau réglemente également les installations, ouvrages, travaux ou activités (IOTA) qui peuvent exercer des pressions sur les milieux aquatiques. À ce titre, elle instruit les demandes d'autorisation ou de déclaration émanant de particuliers, de collectivités locales ou de professionnels – notamment agricoles et industriels. Le préfet de département est titulaire des pouvoirs de police de l'eau et délivre les autorisations ou prend des arrêtés pour encadrer les usages, dont la police de l'eau contrôle ensuite la bonne application.

Plus largement, la police de l'eau a pour mission de faire appliquer l'article L. 211-1 du code de l'environnement qui introduit le principe d'une gestion « *équilibrée et durable* » de la ressource en eau, déjà énoncé dans la loi sur l'eau de 1964.

¹⁸ Article L. 210-1 du code de l'environnement.

¹⁹ Système d'information WISE de l'Union européenne, données issues du 3^{ème} round de mesure.

²⁰ Le « bon état » des masses d'eau se définit dans la DCE par la combinaison d'un bon état « écologique » et « chimique », faisant tous deux l'objet de plusieurs critères de mesure, cf. définition des principales notions utilisées *supra*.

²¹ Les inspections qui avaient réalisé en 2015 l'évaluation de la police de l'environnement avaient dénombré 34 polices environnementales, le Conseil d'État, dans son rapport de 2021, en compte pour sa part 25, la définition d'un régime de police n'est en effet pas univoque.

Concrètement, la police de l'eau désigne à la fois :

- un régime juridique, c'est-à-dire un corpus de règles à faire respecter ;
- des missions d'instruction et de contrôle visant à l'application du cadre législatif et réglementaire relatif à la ressource en eau ;
- les agents chargés de ces missions, qui sont principalement, mais pas exclusivement, inspecteurs de l'environnement.

Dans le présent rapport, le terme « police de l'eau » sera donc utilisé, selon le contexte, pour décrire une réglementation, des missions ou des services. La présente évaluation retient une définition large des services et agents concernés. La police de l'eau comprend en effet deux acceptions : au sens strict, elle est exercée par des agents au sein des directions départementales des territoires (DDT) et de l'Office français de la biodiversité (OFB) ; au sens large, elle s'étend aux missions réalisées au sein d'autres services déconcentrés de l'État et concourant directement à la qualité des masses d'eau²². Dans cette acception large, on estime à environ 1 560 le nombre d'équivalents temps plein travaillé (ETPT) au titre de la police de l'eau.

La police de l'eau intervient aujourd'hui dans un contexte de pressions anthropiques croissantes et de changement climatique venant exacerber les tensions autour de la ressource. Ces pressions rendent plus difficile l'articulation des « *exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population* » auxquelles renvoie l'article L. 211-1 du code de l'environnement : concilier la vie biologique des milieux, le libre écoulement des eaux, l'agriculture, la pêche et toutes les activités humaines légalement exercées, qu'elles concernent la satisfaction des besoins vitaux (eau potable), des activités économiques (agriculture, industrie) ou des pratiques de loisirs, est devenu particulièrement ardu.

De plus, les polices environnementales dont fait partie la police de l'eau ne bénéficient pas d'un consensus social clair. En effet, ces polices ne protègent pas de manière explicite et directement appréhensible l'intégrité des personnes ou des valeurs sociales communes comme la propriété, la sécurité ou la santé. Elles visent à assurer le respect de normes environnementales dont l'utilité n'est pas encore bien comprise. La réglementation n'est, dans les faits, pas ou peu mise en relation avec les enjeux qui justifient son existence. Dès lors, la gestion de l'eau peut donner la priorité à des enjeux économiques de court terme, plutôt qu'à des objectifs de protection de la ressource à long terme.

Ce constat peut aussi s'aggraver et déboucher sur des situations conflictuelles. C'est le cas notamment dans le monde agricole, confronté à des mutations profondes qui génèrent d'une manière générale inquiétudes et tensions et, en l'occurrence, un rejet de la police de l'eau. Les violences visant les inspecteurs de l'environnement lors du mouvement agricole de 2024

²² Les intitulés des services déconcentrés de l'État variant, pour faciliter la lecture, les sigles suivants seront utilisés dans le présent rapport : DDT désignera les directions départementales des territoires et les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) ; le sigle DREAL renverra naturellement aux directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement mais également à la direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports (DRIEAT) en Île-de-France, aux DEAL (directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement) outre-mer et à la direction générale des territoires et de la mer (DGTM) en Guyane ; les DDPP renvoient également aux directions départementales de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETSPP) ; les DRAAF (directions régionales de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt) désignent aussi les DAAF outre-mer.

trouvent ainsi leur origine dans des tensions qui excèdent largement le périmètre de leurs contrôles. La situation est en effet d'autant plus sensible que d'après les données du rapportage européen 2022 de la DCE, les pollutions diffuses agricoles sont à l'origine de pressions significatives pour 36 % des masses d'eau souterraine et 41 % des masses d'eau de surface ainsi que de la fermeture de nombreux points de captages d'eau potable.

D'un côté, nombre d'acteurs reprochent donc à la police de l'eau un excès de contrôles, des sanctions trop sévères et automatiques, en application de règles peu claires. De l'autre, pourtant, la qualité des masses d'eau ne s'améliore pas, avec des répercussions directes sur la disponibilité et la qualité de l'eau potable, jusqu'à conduire à de possibles troubles à l'ordre public, par exemple lorsque l'eau n'arrive plus chez les particuliers ou n'est plus potable.

Dans tous les cas, le *statu quo* n'est pas tenable : la présente évaluation vise à définir les conditions d'une plus grande efficacité de la police de l'eau.

Pour la conduire, sont prises en compte la dimension qualitative et la préservation quantitative de l'eau, étroitement liées l'une à l'autre. Sont en revanche exclues les eaux maritimes, en raison de la spécificité de ces milieux naturels, par ailleurs soumis à des règles distinctes. Les polices relatives à la sécurité publique, incluant le contrôle des digues et barrages ou la prévention des inondations, ne sont pas non plus abordées car elles font l'objet de stratégies spécifiques, de même que la potabilité de l'eau et la qualité des eaux de baignade, qui relèvent du domaine sanitaire et d'autres administrations. Le périmètre de l'évaluation inclut l'ensemble des publics concernés par la police de l'eau : industriels, agriculteurs, services, collectivités locales, particuliers²³.

Le présent rapport s'attache, en trois chapitres, à répondre à trois questions évaluatives :

- le droit applicable et l'articulation entre les acteurs de la police de l'eau sont-ils adaptés ?
- les moyens engagés par la police de l'eau permettent-ils de répondre aux enjeux ?
- dans quelle mesure la prévention, les contrôles ainsi que les suites prévues et données sont-ils effectifs et adaptés ?

²³ Cf. journée d'ateliers participatifs présentée supra et composition du comité d'accompagnement en annexe n° 1.

Chapitre I

Une organisation complexe et une réglementation à clarifier pour une action mieux comprise et plus efficace

La première question évaluative vise à examiner la pertinence de l'organisation de la police de l'eau, ainsi que la cohérence du corpus normatif applicable. La coordination des acteurs de la police de l'eau, justifiée par la complexité de son organisation, a progressé, notamment depuis 2023 (I). Ces acteurs n'en sont pas moins empêchés d'exercer efficacement leurs missions, en raison du caractère touffu et inégalement appliqué de la réglementation (II) et des problèmes de cohérence entre politiques publiques (III).

I - La police environnementale de l'eau : des réalités diverses et complexes qui imposent une forte coordination

Dans cette partie, seront d'abord examinées les difficultés résultant d'une structuration progressive de la police de l'eau (A) ; les spécificités de la police environnementale de l'eau et en particulier les raisons pour lesquelles elle est mal acceptée seront ensuite analysées (B), avant de mettre en évidence les progrès réalisés en matière de coordination (C).

A - Une structuration progressive dont le résultat est une organisation peu lisible

1 - Une structuration de la police de l'eau par strates successives et fondée sur des obligations de résultats qui ne sont pas atteints

Marquée aujourd'hui par le droit européen, la police de l'eau repose d'abord sur un corpus législatif national déjà ancien. La loi du 16 décembre 1964 a posé le principe d'une gestion de l'eau par grands bassins versants et a créé les agences de l'eau. La loi du 3 janvier 1992 sur l'eau a ensuite organisé la planification de la ressource en créant les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), à l'échelle des bassins versants et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), déclinaison locale du SDAGE.

Au-delà de la planification, la loi sur l'eau s'inscrit dans une approche préventive en instaurant une obligation de déclaration ou de demande d'autorisation pour les projets susceptibles d'avoir un impact sur la ressource en eau. Cette réglementation portant sur les installations, ouvrages, travaux ou activités (IOTA) qui peuvent avoir un impact sur la santé, la sécurité, la ressource en eau et les écosystèmes aquatiques, appelée « nomenclature IOTA », figure au tableau annexé à l'article R. 214-1 du code de l'environnement. Elle est au fondement de la police de l'eau.

Les dossiers IOTA, produits par les pétitionnaires au moment de leurs projets de travaux, sont instruits, sous l'autorité des préfets, principalement par les services de police de l'eau des DDT, mais également par les inspecteurs des DREAL lorsque l'installation est connexe à un projet d'installation classée (cf. III-A. *infra*). La remise en état à la suite d'une atteinte à l'environnement étant particulièrement complexe et souvent impossible, l'objet principal de la réglementation IOTA est d'abord de prévenir la survenance de tels dommages par l'édition de prescriptions et par des contrôles permettant de s'assurer que ces dernières sont respectées, puis de prononcer des sanctions administratives et judiciaires lorsque ce n'est pas le cas.

La police de l'eau s'intègre également dans une politique publique plus vaste, fixée dans le cadre européen des directives communautaires. Cette politique publique est soumise à des obligations de résultats, assorties le cas échéant de sanctions pécuniaires.

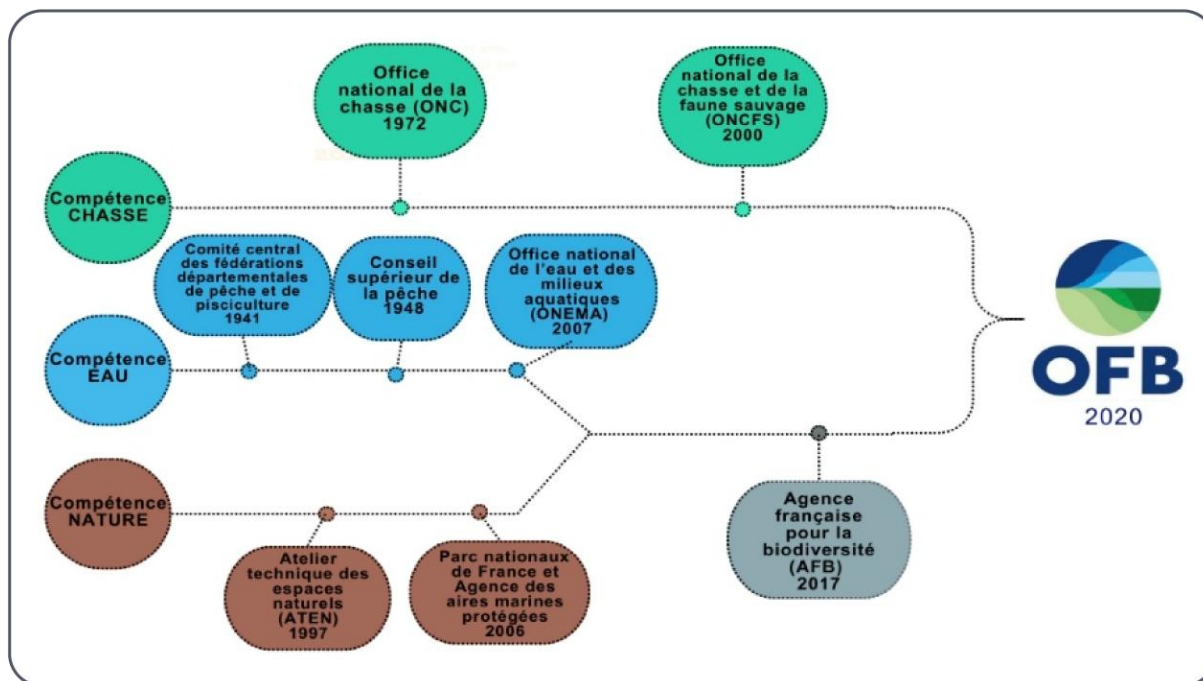
Les obligations ont d'abord été sectorielles : amélioration de l'assainissement encadrée par la directive 91/271/CEE sur les eaux résiduaires urbaines (DERU) et directive 91/676/CEE sur la protection des eaux contre la pollution des eaux par les nitrates à partir de sources agricoles. Ces obligations sectorielles se sont ensuite doublées d'obligations transversales avec la transposition en 2004 dans le droit français de la directive-cadre européenne sur l'eau du 23 octobre 2000/60/CE (DCE) imposant aux États membres d'atteindre un « bon état » des eaux en 2015, objectif calendaire assorti de reports possibles et strictement encadrés à 2021 et 2027. Peu après, la directive européenne 2009/128/CE a instauré un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable.

En raison des manquements relevés, plusieurs contentieux ont été engagés à l'encontre de la France par la Commission européenne devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Parmi les plus récents, en 2024, un arrêt en manquement a été pris par la CJUE pour violation de la DERU, un nombre trop élevé de systèmes d'assainissement n'étant pas conformes. En 2025, la Commission européenne a également sollicité auprès de la CJUE la condamnation de la France pour efforts insuffisants à faire respecter la concentration maximale de nitrates dans l'eau potable. Dans ce domaine, à la différence des contentieux sur la qualité de l'air, l'État français n'a pas encore fait l'objet de sanctions financières malgré des enjeux sanitaires réels²⁴. L'Italie condamnée en mars 2025 à une amende de 10 M€, vient d'en faire l'expérience.

Pour mettre en œuvre ces obligations croisées et multiples, les services de la police de l'eau se sont progressivement structurés.

²⁴ Le respect des obligations européennes recouvre des enjeux financiers considérables : l'amende encourue pourrait s'élever de 25 à 30 M€ (cf. encadré du point I-B-2 du chapitre II pour une vision des risques liés aux contentieux).

Schéma n° 1 : les processus de rapprochement des opérateurs de l'eau, de la chasse et de la nature



Source : rapport d'information du Sénat sur l'OFB, 2024

Les missions de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), établissement public administratif créé après la dissolution du Conseil supérieur de la pêche par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 étaient caractéristiques des services aujourd'hui chargés de la police de l'eau : d'une part la responsabilité du contrôle de la bonne application de la réglementation européenne aux côtés des DDT et d'autres acteurs rassemblés au sein des missions interservices de l'eau (MISE) devenues de l'eau et de la nature (MISEN²⁵), d'autre part un rôle central dans la définition de la politique publique de l'eau, assurant notamment des missions de recueil et de diffusion des données sur l'eau et ses usages, de protection et de surveillance de l'eau et des milieux aquatiques.

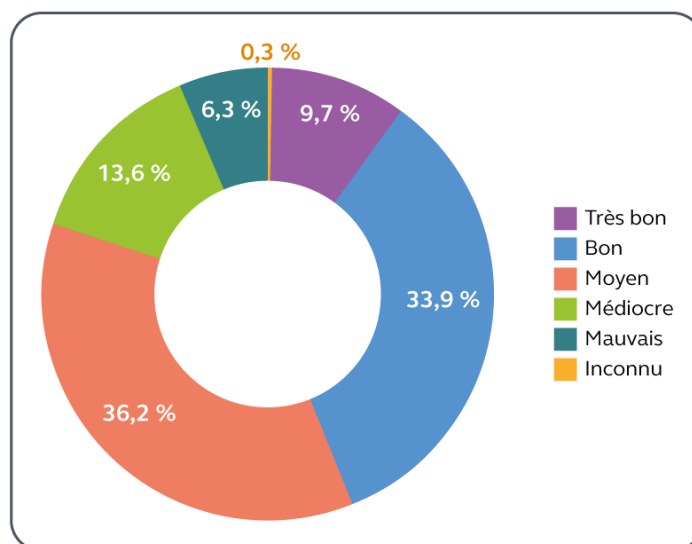
L'ONEMA a ensuite été intégré à l'Agence française pour la biodiversité (AFB) créée par la loi du 8 août 2016. L'Office française de la biodiversité (OFB) résulte quant à lui de la fusion en 2020 de l'AFB et de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), deux établissements publics aux cultures différentes.

La généralisation des stations d'épuration, l'interdiction des substances polluantes les plus nocives, la restauration de cours d'eau et les actions de sensibilisation issues du cadre juridique ainsi créé ont permis une amélioration de la qualité des masses d'eau en France. Pour autant, les objectifs fixés par la DCE dans ce domaine n'ont pas été atteints et ne le seront pas au terme du report le plus tardif de l'échéance de 2015, repoussé à 2027. Les derniers chiffres

²⁵ Les MISEN, d'abord encouragées puis rendues obligatoires en 2023, cadrent le travail en commun, cf. C *infra*.

transmis à l'Union européenne font état de 44 % des eaux de surface en très bon ou bon état écologique, la France se situant au 11^{ème} rang sur 26 pays ayant transmis leurs mesures²⁶.

Graphique n° 1 : état écologique des masses d'eau de surface en France – données 2023-2024



Source : OFB rapportage des données au titre de la DCE – édition janvier 2026 (données rapportées entre 2023 et 2024)

2 - La police environnementale de l'eau, un régime protéiforme

La police de l'eau s'appuie sur des actions de police administrative, sous l'autorité du préfet et sur des actions de police judiciaire sous l'autorité du procureur (cf. encadré ci-dessous).

La différence entre police administrative et police judiciaire

L'objectif historique de la police administrative, sous l'autorité du préfet, est de prévenir les troubles à l'ordre public. Elle se distingue de la police judiciaire, sous l'autorité du procureur, qui vise à réprimer un trouble à l'ordre public.

Cette distinction n'est toutefois pas simple. D'une part, parce que la police administrative a progressivement développé une palette de sanctions pécuniaires ou non²⁷ et, d'autre part, parce que, exercée par les mêmes agents, une opération de police administrative peut se transformer en opération de police judiciaire. Ainsi, des gendarmes qui procèdent à un contrôle d'alcoolémie le font dans le cadre de leur pouvoir de police administrative (prévention), mais s'ils constatent à cette occasion qu'un conducteur est effectivement en infraction, la procédure de flagrance qui en découlera sera de nature judiciaire (répression et poursuite de l'infraction). De même, les inspecteurs de l'environnement qui réalisent une action de surveillance du territoire le font dans le cadre de leurs missions de police administrative, mais s'ils constatent une infraction, leur action relève alors de la police judiciaire.

²⁶ Système d'information WISE de l'Union européenne, données issues du 3^e round de mesure (*Third River Basin Management Plan*). Par ailleurs, 67 % des masses d'eau de surface (7 646 sur les 11 407) risquent de ne pas atteindre les objectifs environnementaux, dont le bon état écologique en 2027.

²⁷ Amendes administratives, retraits d'autorisation, astreintes administratives, consignations, etc.

Parmi les acteurs mobilisés, chacun exerce les pouvoirs de police qui lui sont propres. Les services déconcentrés de l'État, en premier lieu les DDT, interviennent principalement au titre de la police administrative, à vocation préventive. À l'inverse, l'OFB privilégie des suites judiciaires aux contrôles effectués. L'exercice de ces prérogatives obéit à des règles distinctes : les contrôles relevant de la police judiciaire ne peuvent être réalisés que par des agents commissionnés et assermentés, tandis que les contrôles administratifs peuvent être conduits par tout agent qualifié et habilité, sans qu'il soit nécessairement inspecteur de l'environnement. Malgré la montée en puissance de la politique pénale environnementale, qui a renforcé la part des missions judiciaires, l'essentiel de l'activité de la police de l'eau relève de la police administrative à visée correctrice et préventive, cherchant avant tout à rétablir l'ordre public.

La police de l'eau a fait l'objet d'un mouvement encore récent d'unification et de mise en cohérence, en application de l'ordonnance du 12 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement, qui crée la fonction d'inspecteurs de l'environnement, compétents pour rechercher et constater l'ensemble des infractions au code de l'environnement. Cette rationalisation n'empêche pas la grande complexité de l'organisation de la police de l'environnement.

Le travail de comparaison internationale mené dans une vingtaine de pays montre toutefois qu'il n'existe pas d'exemple sensiblement plus simple en matière de police de l'eau (cf. annexe n° 2), dont on pourrait tirer un modèle. La police de l'eau reste quoiqu'il en soit difficilement appréhensible, tant les dispositifs applicables sont nombreux.

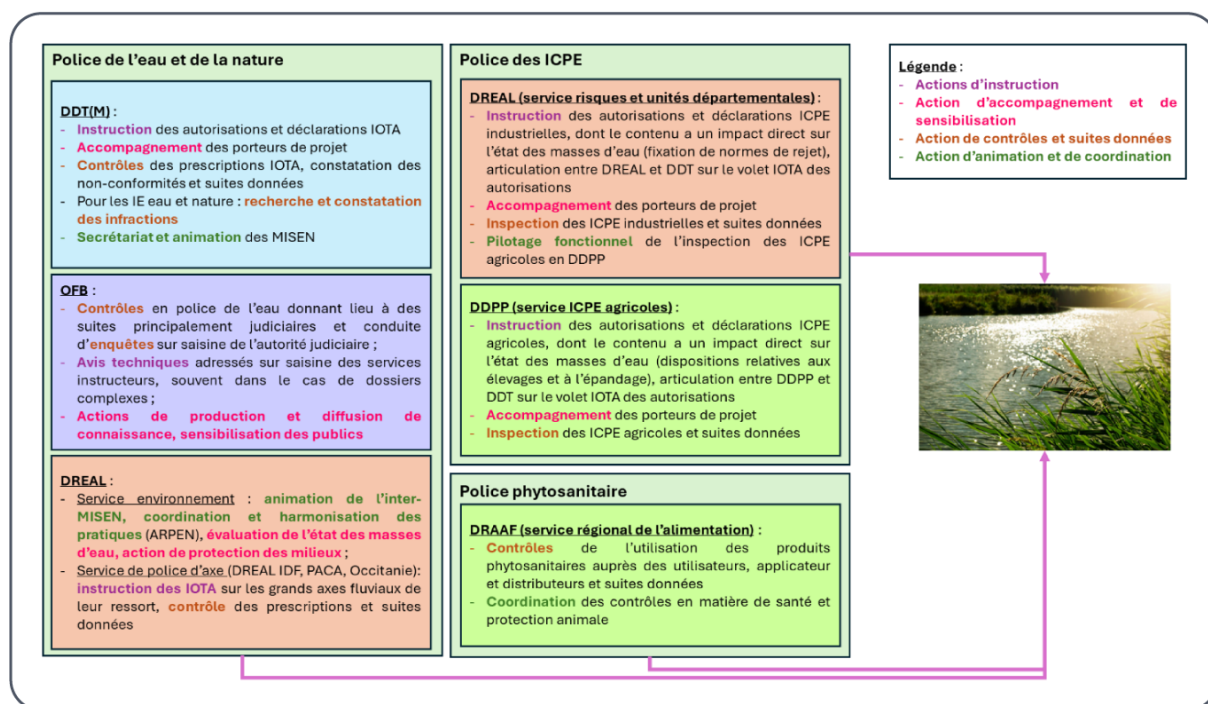
3 - Une multiplicité d'acteurs

Plusieurs services sont chargés de la mise en œuvre de la police de l'eau au sens large. Sur un total général de 1 561 ETP, les directions départementales des territoires (DDT) avec 1 012 ETP constituent les acteurs principaux de la police de l'eau²⁸. L'Office français de la biodiversité (OFB), établissement public sous la double tutelle du ministère de la transition écologique (MTE) et du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA), est un autre acteur important, même si la police de l'eau ne constitue qu'une part limitée de son activité. Ainsi, au sens strict, la police de l'eau est exercée par des agents des DDT et de l'OFB, principalement, mais pas exclusivement, inspecteurs de l'environnement eau et nature. Bien que n'ayant pas à proprement parler des missions de police de l'eau et de la nature, les directions régionales de l'environnement, les directions régionales de l'aménagement et du logement (DREAL) et les directions départementales de la protection des populations (DDPP), de même que les services régionaux de l'alimentation (SRAL) au sein des directions régionales de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) exercent des fonctions de police concourant directement à la qualité de l'eau. L'ensemble de ces services est analysé ici dans une acception large de la police de l'eau.

Même s'ils ne contribuent pas tous au même degré à l'exercice de la police de l'eau, les acteurs de la police de l'eau relèvent de services nombreux et éclatés. Le schéma ci-après synthétise l'intervention des différents acteurs en matière de police de l'eau (cf. annexe n° 3).

²⁸ Les effectifs indiqués ne concernent que la part de leur temps que les agents consacrent au sujet « eau ».

Schéma n° 2 : les différents acteurs de la police de l'eau et l'étendue de leurs missions



Source : Cour des comptes

La multiplicité de ces acteurs et des régimes de police qu'ils mettent en œuvre témoigne des interdépendances entre santé humaine²⁹, animale et environnementale. Elle signale surtout l'extrême complexité de l'organisation de la police de l'eau dans ses deux composantes, judiciaire et administrative.

Pour la police judiciaire, trois catégories d'agents sont habilitées à rechercher et à constater les infractions aux dispositions du code de l'environnement relevant de cette police :

- les officiers et agents de police judiciaire (gendarmerie et police nationales, maires sur le ressort de leurs communes³⁰) ;
- les agents publics spécialement habilités par l'article L. 216-3 du code de l'environnement, qu'ils soient officiers ou agents de police judiciaire (police municipale, garde-champêtre, etc.) ou pas (agents de l'ONF, etc.) ;
- les inspecteurs de l'environnement, commissionnés et assermentés, qui peuvent exercer leurs fonctions dans des services de l'État chargés de la mise en œuvre des dispositions du code de l'environnement (DDT, DREAL, DDPP, etc.), à l'OFB ou dans les parcs nationaux. Ils sont eux-mêmes divisés en deux catégories, dont les champs de compétences diffèrent :

²⁹ Les agences régionales de santé sont également membres des MISEN, cf. *infra*.

³⁰ Malgré des compétences générales en matière de police, les maires n'exercent *de facto* pas leurs pouvoirs au titre de la police de l'eau et les forces de police et de gendarmerie ne constatent que de manière rare des infractions à la police de l'eau, ces acteurs faisant plutôt appel aux services spécialisés de l'État.

- les inspecteurs de l'environnement eau et nature : la réforme qui a regroupé en juillet 2013 police de l'eau et police de la nature³¹ a permis de réduire en partie la complexité résultant de la juxtaposition des régimes propres à chaque législation par une harmonisation des outils et des sanctions ;
- les inspecteurs de l'environnement des installations classées³² pour la protection de l'environnement (ICPE) : ils concourent à la gestion des risques accidentels tant en prévention qu'en gestion de crise en s'appuyant sur les dispositions des livres II et V du code de l'environnement.

L'inspection des installations classées, dont la ligne hiérarchique est bien établie, vise avant tout à permettre l'activité économique en encadrant le risque qu'elle peut générer pour l'environnement. La police de l'eau et de la nature, plus récente, privilégie plutôt la protection des milieux naturels. Composée des DDT sous l'autorité hiérarchique du ministère de l'intérieur, animées par le ministère de la transition écologique et d'un établissement public sous double tutelle, l'OFB, elle est en outre moins structurée et donc moins facile à piloter.

Police administrative et police judiciaire peuvent se combiner et sont souvent exercées par les mêmes agents. Un même manquement peut par ailleurs donner lieu à des sanctions administratives et à des sanctions pénales (cf. encadré ci-après). Les deux régimes de police coexistent dès lors qu'ils ont des fondements distincts selon le principe de l'indépendance des législations et de séparation des pouvoirs.

**Un cas de combinaison de police administrative et judiciaire :
l'assèchement d'une zone humide riche en biodiversité par un dépôt sauvage de gravats**

Le cas exposé se situe dans une zone montagneuse où les constructions en pente nécessitent des remblais qui produisent des gravats que les lieux de stockage de la région ne peuvent tous absorber ; ce qui entraîne des surcoûts de transport pour les maîtres d'ouvrage et la tentation de s'en débarrasser sans autorisation.

L'un de ces entrepreneurs a conclu un accord avec un agriculteur qui a reçu les gravats dans une zone humide de son exploitation aboutissant à la dégradation de l'habitat d'espèces protégées.

La DDT a reçu le signalement du dépôt sauvage. Un agent de l'OFB s'est rendu sur place pour dresser un procès-verbal que l'établissement a communiqué au procureur, copie à la DDT. Celle-ci a adressé au procureur un courrier transmettant son avis sur les suites judiciaires et l'informant qu'elle engageait parallèlement une action administrative. La DDT a ensuite envoyé au contrevenant un courrier le mettant en demeure soit de remettre la zone en état, soit de déposer un dossier de régularisation « loi sur l'eau » (déclaration *a posteriori* et mesure compensatoire impliquant pour le contrevenant de restaurer une autre zone humide représentant deux fois la surface de celle qui est détruite). Le contrevenant, poursuivi par le procureur, a été condamné par le tribunal correctionnel à une amende de 600 € tandis que les astreintes administratives (10 € par jour) et les mesures compensatoires arrêtées par le préfet de département lui ont coûté 9 390 €.

³¹ La police de la nature recouvre de larges champs : forêts, chasse, espèces protégées et biodiversité, parcs et réserves, etc.

³² L'inspection des installations classées a été créée à la suite du décret impérial du 15 octobre 1810 relatif aux manufactures et ateliers et réformée par la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

En second lieu, la sensibilité du milieu aquatique et les interactions des activités humaines en lien avec l'eau (cultures, élevage, irrigation, industrie, assainissement, production d'eau potable, arrosage, urbanisation, etc.) induisent l'intervention, pour protéger la qualité des masses d'eau, de plusieurs polices, en particulier eau et nature, ICPE et phytosanitaire.

Par « police de l'eau », on entend donc l'ensemble des polices dont l'action concourt à la qualité des masses d'eau. Elles sont multiples et croisées. Pour l'illustrer par un exemple concret, les rejets autorisés dans les cours d'eau sont déterminés par les inspecteurs ICPE qui sont habilités à rédiger des prescriptions en matière de IOTA. De même, comme le montre l'encadré ci-dessous, inspecteurs ICPE et « eau et nature » travaillent souvent ensemble quand un épisode de pollution d'un cours d'eau intervient.

Le témoignage d'un inspecteur de l'environnement ICPE sur l'articulation des missions

« Quand une pollution est constatée dans le milieu naturel, l'OFB est le plus à même de la caractériser. Par contre, pour remonter à son origine, il est nécessaire de se rapprocher des autres services d'inspection dont celles des installations classées, commissionnés pour réaliser l'inspection de site relevant de la législation des ICPE.

Inversement quand de mauvaises conditions d'exploitation d'une ICPE sont constatées, les possibles conséquences pour le milieu naturel ne peuvent être caractérisées que par des agents formés à réaliser ce diagnostic (OFB).

En tant qu'inspection des ICPE, je peux proposer des sanctions administratives et pénales. Les sanctions administratives destinées au retour à la conformité doivent être prises assez rapidement et en parallèle à des sanctions pénales. L'OFB ne procède qu'à des sanctions pénales³³ et le temps de la procédure pénale, l'ensemble des services doivent se coordonner pour un retour à la conformité. »

B - La police de l'eau, une police peu connue et souvent mal acceptée

Les objectifs assignés aux polices environnementales sont classiquement de contrôler la bonne application des normes. Les objectifs qui sous-tendent les polices spéciales de l'environnement ne font pas l'objet d'un consensus. En effet, la police de l'eau, et plus largement les polices de l'environnement ne protègent de manière immédiatement lisible ni l'intégrité des personnes ni des valeurs sociales communes, comme la propriété, la sécurité ou la santé : elle est ainsi parfois qualifiée à ce titre de « *police d'avant-garde* »³⁴.

Au surplus, elle doit faire respecter une réglementation complexe, mal connue, dont la légitimité est mal admise, d'autant qu'en matière environnementale, à l'exception de la salubrité publique ou des accidents industriels, le risque est souvent insuffisamment appréhendé pour la raison même que ses effets sont différés, comme dans le cas, par exemple, des conséquences de l'assèchement des zones humides ou d'une pollution diffuse par les pesticides. En cela, la police de l'eau se distingue de la police des ICPE. Elle peut susciter une réaction d'hostilité qui s'est récemment exprimée de manière particulièrement forte.

³³ L'agent entend par cette phrase indiquer que les agents de l'OFB peuvent dresser procès-verbal avec peine d'amende dans le cadre de la politique pénale définie par le procureur et pour les infractions les plus graves transmettre le dossier au procureur. Les agents de l'OFB n'ont pas d'autorité en matière judiciaire.

³⁴ Magnin L. et al. « Polices environnementales sous contraintes », éd. rue d'Ulm, 2024.

1 - La police de l'eau et de la nature, une police moins bien acceptée que la police des ICPE industrielles et agricoles

Le niveau d'acceptation des inspections ICPE, visant pour l'essentiel des activités productives avec une approche par établissement, est bon. Ce n'est toujours pas le cas des contrôles eau et nature.

Cette différence s'explique d'abord par la nature même de l'intervention. L'inspection des installations classées est ancienne et mieux comprise que la police de l'eau car elle s'adresse à des installations qui présentent des risques immédiats. Les établissements concernés ont besoin de se conformer à la réglementation pour pouvoir poursuivre leur activité et la contrainte est donc forte. Il s'agit d'une police avant tout administrative. Une absence de justificatif lors d'un contrôle conduit généralement à une simple lettre de suites. Lorsqu'une prescription n'est pas respectée mais que la gravité est modérée, une lettre de suite est également recommandée par le référentiel national. Les mises en demeure sont donc réservées aux faits les plus graves, ce qui conduit à un recours peu fréquent à la police judiciaire. L'inspection des installations classées doit faire « *preuve [...] d'une intelligence des situations, permettant de proposer un encadrement et des actions proportionnées aux enjeux* » et fonder « *ses décisions sur un dialogue technique et une posture de concertation affirmée* »³⁵.

A contrario, la police de l'eau, plus récente, peut concerner tout type d'usager, bien au-delà des seuls professionnels. Elle intervient sur l'ensemble des territoires et des milieux, vise des situations souvent complexes et se heurte à l'appréciation des personnes contrôlées. Celles-ci peuvent considérer, vivant sur un territoire qu'elles connaissent intimement, qu'elles sont légitimes à appliquer la loi selon leurs propres critères, surtout si cette réglementation vient contredire des usages anciens.

Au sein même de la police de l'eau, on relève des différences significatives entre l'intervention de l'OFB et celle des DDT. Ainsi, le corpus normatif appliqué est le même, mais les agents des DDT passent la majeure partie de leur temps à instruire des dossiers IOTA en lien avec les pétitionnaires. Ils les préviennent le plus souvent³⁶ quand ils réalisent un contrôle sur place, pour vérifier la bonne réalisation de prescriptions par exemple. Les services départementaux de l'OFB, en uniforme et armés, interviennent quant à eux en action de surveillance du territoire pour veiller au respect de la réglementation généralement sur les thématiques inscrites au plan de contrôle par le préfet, parfois en utilisant des jumelles, ce qui peut les conduire à constater des infractions qui aboutiront à des suites judiciaires. La dimension répressive de cette action distingue l'OFB des autres services qui recourent peu à la voie judiciaire et explique la réception différente de leur intervention.

La fréquence des interventions et la compréhension des enjeux par les publics concernés peuvent encore expliquer la plus ou moins bonne perception de la police de l'eau. Comme le notait le rapport inter-inspections de 2015 Évaluation de la police de l'environnement, en Bretagne, où les contrôles sont beaucoup plus fréquents que dans toute autre région, la police de l'eau est mieux acceptée qu'ailleurs. Le contexte breton est celui d'un taux élevé de nitrates

³⁵ Orientations stratégiques pluriannuelles 2023-2027.

³⁶ Selon les réponses au questionnaire adressé aux DDT, les usagers sont systématiquement prévenus dans 23 % des cas et parfois prévenus dans 76 %. Les DDT invoquent la nécessité de prise de rendez-vous pour les espaces fermés (plan d'eau, moulin, système d'assainissement).

qui s'est traduit par la prolifération d'algues vertes, sujet traité dans un rapport de 2021 de la Cour. Les enjeux portés par la réglementation apparaissent clairement compte tenu des risques avérés à sa mise en œuvre lacunaire³⁷. Ainsi, la bonne compréhension des enjeux conduit à mieux accepter la mise en œuvre de la police de l'eau.

2 - Une police souvent critiquée, parfois menacée et fragilisée dans le contexte de la contestation agricole

Les réponses des publics concernés par la police de l'eau (aménageurs, collectivités, agriculteurs, etc.) interrogés par la Cour, témoignent d'un manque de lisibilité de la police de l'eau. Généralement, les publics connaissent un des acteurs (la DREAL pour les aménageurs, la DDT pour les collectivités, l'OFB pour les agriculteurs) mais rares sont ceux, qui ont une vision complète et exacte de l'organisation actuelle.

La quasi absence de suites administratives et l'insuffisante sévérité des sanctions au regard des enjeux de protection de la ressource en eau (voir *infra*) sont particulièrement soulignées par les associations de protection de l'environnement. *A contrario*, du côté des publics concernés par les contrôles, le sentiment d'une trop grande brutalité ressort.

Dès sa structuration, la police de l'eau s'est heurtée à des incompréhensions, de la part des agriculteurs en particulier mais également des collectivités locales. Les jugements des organisations professionnelles agricoles relatifs à la police de l'eau, mentionnés dans le rapport précité de 2015, sont critiqués : ils concernaient déjà les incertitudes portant sur la définition et l'entretien des cours d'eau, des fossés et des zones humides. Chambre d'agriculture France, dans sa réponse à la Cour, relève ainsi un manque de considération pour les enjeux agricoles, une absence de disponibilité pour prodiguer des conseils et la mise en avant ostentatoire de l'arme de service³⁸. Les associations représentantes des collectivités locales témoignent par ailleurs dans leurs réponses d'une insatisfaction relative à l'instruction des dossiers d'aménagement, souvent considérée comme génératrice de retards ou de blocages.

Les contrôles de l'OFB auprès d'exploitants agricoles, bien que rares³⁹, sont particulièrement mal perçus : lourdeur croissante des normes environnementales incluant les obligations découlant de la politique agricole commune (PAC) ; contrôles sans préavis, faisant parfois suite à des signalements vécus comme des délations ; convocations par lettres recommandées mentionnant le quantum maximal des peines encourues, parfois sans information préalable ; pratiques d'auditions libres se déroulant généralement à la gendarmerie et vécues comme des gardes à vue ; agents de l'OFB armés quand ceux des autres services de contrôles (DREAL, DDPP, DDT) ne le sont pas.

Comme cela est exposé dans le I-A du chapitre III, la réponse pénale en matière de police de l'eau est constituée à 80 % de mesures alternatives aux poursuites. Les poursuites devant une

³⁷ Cf. arrêt n°23NT00199 du 24 juin 2025 par lequel la Cour administrative d'appel de Nantes a reconnu la responsabilité pour faute de l'État dans le décès d'un homme.

³⁸ Les agents commissionnés et assermentés en fonction à l'OFB, soit les 1 700 inspecteurs de l'environnement de l'établissement, sont réglementairement astreints au port de l'arme, selon les dispositions de l'arrêté du 27 février 2004 modifié. Ils sont conduits à contrôler régulièrement des personnes armées du fait leurs missions dans le domaine de la chasse.

³⁹ La grande majorité des agriculteurs n'a jamais été contrôlée par l'OFB. La volumétrie annuelle totale de contrôles dans des exploitations agricoles est estimée à 38 300, touchant au total 11 % des exploitations dont 4 095 par l'OFB en 2022, soit 1 exploitation sur 100 (source rapport de la mission flash de mai 2024 cf. *infra*).

formation de jugement ont quant à elles donné lieu à 191 à 482 condamnations par an au cours des cinq dernières années, se traduisant dans la quasi-totalité des cas par des amendes dont le montant moyen ne dépasse pas quelques centaines d'euros. Toutefois, les publics concernés par une procédure pénale pour laquelle les peines prévues peuvent aller jusqu'à cinq ans d'emprisonnement et 300 000 € d'amende sont souvent inquiets de manière compréhensible.

Au-delà des critiques, dans le contexte du mouvement agricole, l'OFB a été la cible d'une centaine d'exactions sur plus de 60 implantations entre octobre 2023 et février 2025, allant jusqu'au sabotage d'un véhicule de fonction qui aurait pu avoir des conséquences dramatiques dans le Tarn-et-Garonne. Outre l'installation de dispositifs de sécurisation, l'OFB a dû procéder à des remises en état qui représenteraient une dépense de 360 000 €. Ces tensions, apaisées après les élections des chambres d'agriculture de 2025, n'en demeurent pas moins préoccupantes.

Engagées dans ce contexte, la mission flash interministérielle relative à la révision des procédures de contrôle et des échelles de peines dans l'objectif de construire un cadre de confiance avec le monde agricole (mai 2024) et la mission d'information du Sénat sur l'Office français de la biodiversité (septembre 2024), comme la mission flash en vue d'une meilleure compréhension des contrôles exercés par l'Office français de la biodiversité (OFB) sur les exploitants agricoles et d'une amélioration des relations entre l'OFB et le monde agricole (décembre 2024) aboutissent toutes au même diagnostic⁴⁰ : la faible acceptation des contrôles de l'OFB par les agriculteurs est le symptôme de la contestation d'un cadre réglementaire perçu comme trop protecteur du milieu et des ressources. Les quelques comportements inadéquats d'agents de l'OFB rapportés, même s'ils apparaissent peu nombreux⁴¹, ont été largement relayés, affectant ainsi l'image de l'Office.

Le fait que l'ANSES et l'INRAE aient également été ciblés par des actions d'agriculteurs montre bien que le ressentiment d'une part importante du monde agricole envers la norme environnementale est profond. Selon le rapport de la mission flash de décembre 2024, ces établissements sont « *les « boucs émissaires » d'un malaise qui trouve sa source principalement dans une situation économique très difficile pour une partie de la profession agricole, dans un contexte de profondes mutations, notamment climatiques, qui nécessite sa transition vers des modèles plus résilients* ».

Pour autant, la complexité de l'organisation de la police de l'eau et les différences relevées entre services dans la manière de la mettre en œuvre, contribuent au mécontentement qu'expriment les publics contrôlés par la police de l'eau. Dès lors, la coordination entre les différents services constitue un enjeu réel, qui dépasse d'ailleurs la seule question de leur perception mais conditionne aussi le bon exercice de leur mission.

⁴⁰ Ces trois rapports ont par ailleurs formulé des recommandations consensuelles qui ont été pour partie mises en œuvre en 2025. Dans la suite du rapport, il sera fait référence à ces deux missions flash comme les missions flash de mai et de décembre 2024.

⁴¹ Selon le rapport de la mission flash de décembre 2024, l'OFB n'aurait répertorié, depuis 2020 que 180 situations relationnelles conflictuelles, pour un total d'environ 400 000 usagers contrôlés (tous publics).

C - Face à cette complexité, de nets progrès en matière de coordination qui doivent encore être confortés

Au regard du nombre élevé d'acteurs qui la composent, mais également du caractère systémique de l'ensemble que constitue l'eau et les milieux aquatiques, la police de l'eau ne peut pas fonctionner en silo, d'autant qu'elle est intégrée dans une chaîne de responsabilités dont l'objectif est de prévenir, d'identifier et de sanctionner des infractions.

L'inscription des atteintes à l'environnement comme chantier prioritaire du gouvernement (1) et la généralisation des missions inter services de l'eau et de la nature (MISEN) et des comités opérationnels de lutte contre la délinquance environnementale (COLDEN) (2) ont permis des progrès en matière de coordination, aux niveaux national et départemental, qui doivent être confortés.

1 - Au niveau national, des avancées depuis 2022 mais un portage politique désormais limité

Lutter contre les atteintes à l'environnement constituait l'un des 145 chantiers prioritaires du Gouvernement nommé en 2022⁴². La police de l'eau en constitue un sous-ensemble. Ce chantier a été et reste mené sous le pilotage du Commandement pour l'environnement et la santé (CESAN) créé pour piloter et animer le dispositif gendarmerie dans la lutte contre les atteintes à l'environnement. Le CESAN assure notamment l'autorité fonctionnelle sur les 4 200 gendarmes formés aux questions de sécurité environnementale et sanitaire.

Ce chantier interministériel piloté par le ministère de l'intérieur et co-piloté par le ministère de la justice a été l'occasion de réunir de nombreux acteurs. Cinq COPIL se sont tenus à ce jour, ainsi qu'un COPIL spécifique sur le sujet « contrôles » en avril 2025. Ce chantier prioritaire du gouvernement est toujours actif et les préfets sont notamment évalués en fonction des résultats obtenus, même si le pilotage ministériel qui avait cours en 2023 a laissé place à des COPIL techniques. Grâce à ces actions, la connaissance réciproque ainsi que la coordination entre les services impliqués dans la gestion de l'eau sur ce sujet a progressé.

La stratégie nationale de contrôle de l'eau et de la nature déclinée dans une instruction interministérielle du 2 janvier 2024, instaure quant à elle un comité dans le domaine de l'eau et de la nature. Il réunit annuellement les directions d'administration centrale concernées en vue de dresser un bilan et d'établir des priorités de contrôle. Les ministères de l'intérieur et de la justice sont désormais associés, ce qui n'était pas le cas dans le cadre de la précédente stratégie de contrôle. Constituant un progrès, la nouvelle stratégie de 2024 prévoit à la fois « *de garantir que toute atteinte ou manquement constaté bénéficie d'un traitement adapté* » et de maîtriser la pression de contrôle. Pour autant, les agents des DDT et OFB ne s'appuient pas sur les mêmes instructions, le guide pratique annexé à cette stratégie précisant qu'il n'a pas vocation « *à se substituer aux notes de service ou instructions applicables dans les établissements publics au sein desquels les agents dotés de prérogatives de police exercent leurs missions* ».

Enfin, l'absence de portage politique pèse sur la dynamique en cours. Ainsi, la circulaire de décembre 2024, qui prévoit que les préfets, au besoin, adaptent leurs « *priorités de contrôles pour l'année en cours* » et proposent à la profession agricole des opérations pédagogiques, les

⁴² Courrier de la Première ministre aux ministres et aux préfets du 19 septembre 2022.

a conduits à limiter les contrôles ou les missions de surveillance. Cela a un impact sur l'objectif de croissance du nombre de contrôles qui participe à leur évaluation (cf. *infra*).

2 - Au niveau local, une mise en œuvre encourageante des MISEN et des COLDEN devant encore être confortée⁴³

Rendue obligatoire en 2023⁴⁴, la création de MISE ou de MISEN était encouragée de longue date par le ministère de l'environnement et effective dans la plupart des départements. Les MISEN ont notamment pour mission d'établir un « *plan de contrôle annuel inter-service pour l'eau et la nature qui décline localement les orientations nationales de contrôles de la police de l'eau, de la nature et de l'environnement marin ainsi que les priorités des autres politiques connexes ayant une incidence sur l'environnement* ». Cette planification des contrôles doit s'inscrire en cohérence avec la police judiciaire, sous l'autorité du procureur. C'est pourquoi le même décret généralise également les comités opérationnels de lutte contre la délinquance environnementale (COLDEN), instances plus jeunes et moins développées que les MISEN, présidées par les procureurs de la République, pour améliorer la coordination de la chaîne pénale et assurer la cohérence des suites administratives et judiciaires (cf. *infra*).

Animée par les services de la DDT, la MISEN est composée de représentants des services déconcentrés et des établissements publics de l'État compétents dans les domaines de l'eau et de la nature, soit un champ plus large que celui de la police de l'eau pour s'étendre à l'ensemble de la politique de l'eau. Ainsi, participent aux MISEN non seulement les services de l'État chargés de la police de l'eau, mais également les agences de l'eau et les agences régionales de santé (ARS), ces dernières étant chargées du contrôle sanitaire des eaux destinées à la consommation humaine⁴⁵ et donc interlocuteur central pour tout ce qui concerne la protection des captages. Ces deux acteurs sont des partenaires incontournables de la police de l'eau. Enfin, même si ces acteurs sont rarement associés aux MISEN, il faut également souligner le rôle joué par les collectivités locales, communes et intercommunalités responsables des installations d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement des eaux usées, dont la conformité est contrôlée par les DDT⁴⁶.

Désormais, MISEN et COLDEN se réunissent dans presque tous les départements. La généralisation de ces instances est saluée par tous : elle permet une meilleure articulation entre les missions de police administrative et de police judiciaire et une plus grande connaissance mutuelle, facilitant les contrôles conjoints. Les divergences de perception des différents acteurs quant à l'impact de l'organisation de ces instances sur la coopération mettent toutefois en lumière plusieurs leviers d'amélioration du fonctionnement des MISEN et COLDEN.

⁴³ Figure dans le cahier d'analyses quantitatives et qualitatives une analyse détaillée sur les MISEN et les COLDEN produite à partir des questionnaires DDT adressés par la Cour, mais également des questionnaires DREAL et OFB. Sauf précision contraire, les informations présentées dans cette partie sont issues de ces enquêtes.

⁴⁴ Décret n°2023-876 du 13 septembre 2023 qui généralise les MISEN et crée les COLDEN, pendant judiciaire des MISEN, complété par l'instruction du Gouvernement du 16 septembre 2023 relative à la coordination en matière de politique de l'eau et de la nature et de lutte contre les atteintes environnementales.

⁴⁵ En vertu de l'article R. 1321-15 du code de la santé publique, mais également du contrôle des eaux de baignade.

⁴⁶ Selon les données transmises par les DDT, pour les années 2023 et 2024, les contrôles réalisés par ces dernières concernent à plus de 60 % les collectivités, principalement pour des contrôles des systèmes d'assainissement, puis les agriculteurs pour les contrôles nitrates dans le cadre de la conditionnalité PAC.

Tout d'abord, il ressort des réponses aux questionnaires administrés par la Cour que les préfets de département et les procureurs de la République jouent un rôle fondamental dans la qualité et l'effectivité de la mise en œuvre de la police de l'eau. La qualité de leur relation et leur capacité, inégales en fonction des problématiques rencontrées sur les territoires, à prioriser des ressources sur ce dossier ont un impact majeur sur l'activité de police de l'eau.

Plus largement, l'efficacité des instances de coordination dépend de plusieurs facteurs : le contexte et les particularités locales (caractéristiques du territoire, mais également sociologie administrative ou priorités des directeurs, préfets et procureurs successifs), la fréquence des réunions, leur caractère opérationnel et la qualité de l'animation.

Ce dernier paramètre, souligné par la quasi-totalité des directions régionales de l'OFB, est stratégique. Or, les DDT, chargées du secrétariat et de l'animation des MISEN ne consacrent en moyenne que 0,4 ETPT à cette mission, ce temps/agent repose souvent sur un agent insuffisamment qualifié et au moins 25 DDT ne disposent d'aucun agent chargé de l'organisation des MISEN. Conforter le rôle des MISEN et COLDEN et approfondir le collectif transversal du travail de contrôle implique donc de doter ces instances de moyens spécifiques en matière d'animation.

Pour garantir l'efficacité des instances de coordination, leur format doit également être adapté. Il convient de distinguer les MISEN ou COLDEN stratégiques des groupes de travail thématiques, plus techniques, fréquents et restreints, évitant ainsi la participation passive de certains acteurs. Les MISEN stratégiques se contentent souvent de juxtaposer les plans de contrôle des différents services, alors qu'elles devraient élaborer une politique de contrôles coordonnée à l'appui d'objectifs environnementaux partagés. Il serait souhaitable de renforcer les MISEN en limitant la multiplication d'instances aux représentations et thématiques proches, comme les missions interservices agricoles (MISA).

Les MISEN doivent devenir une instance de construction collective du plan de contrôle interservices annuel, fondé sur une approche par risques et utilisant les résultats des contrôles de l'année N-1 pour ajuster la stratégie. Or, la période de tenue de ces instances ne permet pas toujours d'atteindre cette visée stratégique. Le décret de 2023 prévoit une réunion annuelle conjointe pour dresser un état des lieux des atteintes à l'environnement, présenter un bilan des suites apportées aux procédures, valider le projet de plan de contrôle interservices et communiquer sur les actions menées. Dans certains territoires, cet ordre du jour conduit à tenir tardivement la réunion, retardant la validation du plan de contrôle. Il serait pertinent d'assurer la généralisation d'une validation du plan de contrôle interservices au plus tard à la fin du mois de janvier de l'année N, comme pour les plans de contrôle des installations classées. Pour plus d'efficacité et de cohérence, mais également pour renforcer la coopération et le portage de cette politique par le préfet et le procureur, il serait donc souhaitable de dissocier la réunion de validation du plan de contrôle de celle du bilan de l'année N-1.

La mise en œuvre de cette voie d'amélioration de la coordination des services chargés de la police de l'eau est entravée par la complexité des règles applicables.

II - Un corpus normatif touffu et inégalement appliqué qui doit être simplifié pour rétablir la force de la loi⁴⁷

Dans le contexte d'objectifs ambitieux, de conflits d'usages croissants et d'un portage politique fluctuant de ces enjeux, face aussi à l'incompréhension des entités contrôlées, la clarification du corpus législatif apparaît comme un enjeu d'autant plus important que les agents eux-mêmes ont du mal à l'appréhender.

Les caractéristiques de ce corpus – foisonnant, voire confus (A), inégalement appliqué sur le territoire (B), caractéristiques dont on trouve une illustration dommageable à leur mise en œuvre dans les plans nitrates (C) – doivent être corrigées : des améliorations pour chacune d'elles peuvent être engagées dans la perspective globale d'une nécessaire simplification (D).

A - Une législation foisonnante, prêtant à confusion : l'exemple emblématique des cours d'eau et celui des zones humides

Un exemple qui illustre le caractère foisonnant et illisible du corpus réglementaire est celui des cours d'eau : une simplification de la réglementation applicable devrait être à cet égard un objectif prioritaire dont bénéficieraient l'ensemble des usagers. Pour les zones humides, ce travers doit être évité en ne retenant qu'une seule définition des zones humides, quelle que soit la politique publique concernée.

1 - Une protection des écoulements d'eau rendue peu lisible par la superposition de règles de droits diverses

Il n'existe qu'une définition légale des cours d'eau, établie à partir de la jurisprudence et figurant depuis 2016 dans l'article L. 215-7-1 du code de l'environnement. Sur ces cours d'eau, la loi sur l'eau s'applique : en particulier, les travaux sur ces cours d'eau (curage, entretien, busage, etc.) sont soumis à déclaration ou autorisation.

Toutefois, pour les exploitants agricoles, fréquemment concernés par les dispositions de la loi sur l'eau, d'autres mesures de gestion, qui diffèrent en fonction des tronçons hydrographiques, s'appliquent (cf. encadré *infra*) :

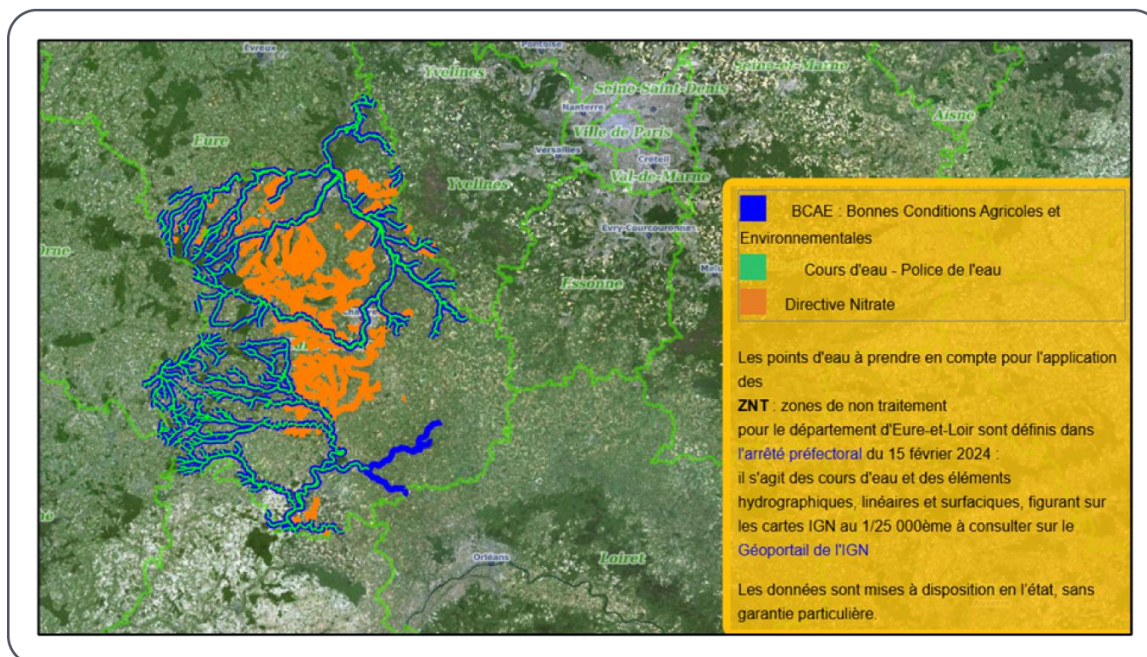
- les zones de non-traitement (ZNT), qui imposent de n'appliquer aucun traitement phytosanitaire en bordure des cours d'eau depuis 2006 ;
- les bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE 4) pour les bénéficiaires de la PAC, qui imposent des bandes enherbées le long des cours d'eau ;
- les plans d'action nitrates dans les zones classées comme vulnérables⁴⁸.

L'ajout de règles issues principalement du code rural et de la pêche maritime rend le droit particulièrement peu lisible. Comme l'illustre la carte ci-dessous, un tronçon hydrographique peut ainsi se voir appliquer entre une et quatre mesures de gestion, toutes les configurations pouvant être rencontrées, les « BCAE 4 » intégrant les cours d'eau au sens de la définition légale mais également des fossés ou des canaux.

⁴⁷ Dans cette partie, il a été choisi de mettre en exergue certaines réglementations, sans prétendre à l'exhaustivité.

⁴⁸ Sur 72 % de la surface agricole utile en France (source appendices du PSN p. 84).

Carte n° 1 : exemple de carte mise en ligne



Source : [Site des services de l'État en Eure-et-Loir](#)

Comme l'indique Chambre d'agriculture France dans sa réponse, « *la difficulté repose moins sur les procédures à mener (procédure de déclaration dans la majorité des cas), que sur la compréhension de la réglementation* ». Même si les préfetures et les chambres d'agriculture tentent de fournir des éléments d'explication aux usagers pour les aider dans leurs démarches, il demeure compliqué de savoir si une réglementation s'applique à tel ou tel écoulement d'eau. La majorité des préfetures mettent en ligne une cartographie des cours d'eau au sens des BCAE et des ZNT mais avec quatre codes couleurs différents pouvant se superposer sur le même écoulement d'eau, il n'est pas toujours possible d'identifier clairement les réglementations applicables. De plus, il est parfois nécessaire de se référer à une autre carte⁴⁹ pour accéder à l'information complète. Dans ce contexte, les services sont fréquemment sollicités pour répondre aux interrogations des administrés.

Comme cela est développé *infra*, cette complexité est accentuée par le fait :

- que la définition des champs d'application de ces quatre réglementations dépend de négociations locales, qui se sont chacune déroulées à des périodes différentes, avec des préfets réussissant plus ou moins à concilier les différents enjeux, le résultat étant globalement peu cohérent, y compris parfois sur un même territoire ;
- qu'entamée en 2015, la cartographie des cours d'eau est loin d'être achevée ;
- qu'en tout état de cause les cartes mises à disposition sur les sites des préfetures ne sont qu'indicatives et donc pas opposables ;

⁴⁹ À titre d'exemple, une vidéo présentée sur le site de la chambre d'agriculture d'Eure-et-Loir indique le chemin vers la cartographie, avec un bémol néanmoins, puisque depuis 2024 un arrêté préfectoral a élargi le champ d'application des zones non traitées, ajoutant des sections de cours d'eau qui n'apparaissent pas forcément sur la carte : pour les faire apparaître, il faut accéder à une carte IGN au 1/25 000^{ème}.

- que les réglementations applicables à tel ou tel écoulement ne sont pas stables en raison des changements successifs décidés et des contentieux.

Quatre réglementations visant à protéger les cours d'eau dont les champs diffèrent

- Le champ d'application le plus large est celui des zones de non traitement (ZNT) d'au moins cinq mètres⁵⁰ à proximité des cours d'eau – y compris intermittents – et des points d'eau visant à protéger les eaux de surface des contaminations dues à la dérive de pulvérisation des produits phytosanitaires ; comme prévu initialement par l'arrêté du 12 septembre 2006, il s'agit de tous les cours d'eau et points d'eau présents sur les cartes au 1/25 000^e de l'IGN⁵¹.
- Le champ d'application intermédiaire est celui des cours d'eau dits « police de l'eau » déterminé en fonction de la définition de l'article L. 215-7-1 du code de l'environnement et dont la cartographie est en cours.
- Le champ d'application le plus restreint est celui retenu comme référence pour l'implantation de bandes enherbées pérennes d'au moins cinq mètres de large entre les terres cultivées et les cours d'eau, dans le cadre de la BCAE 4, exigée pour la conditionnalité de la PAC depuis 2005. Initialement il se reconnaissait aux traits bleus continus de la carte IGN. Depuis 2005, la définition des écoulements d'eau concernés par ces BCAE a été modifiée au moins trois fois. Selon le rapport de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) de 2019 sur la protection des points d'eau, les confusions entre les cartes ZNT et BCAE ont conduit à la rédaction en 2009 d'une note de service réduisant les contrôles ZNT aux linéaires BCAE.
- Applicables sur 72 % de la surface agricole utile, les programmes d'action nitrates, déclinés au niveau régional, prennent au minimum comme référence les linéaires BCAE le long desquels ils prévoient une bande enherbée ou boisée d'une largeur minimale de cinq mètres. En Bourgogne-Franche Comté, ils incluent également les plans d'eau de plus de 10 hectares et les cours d'eau « police de l'eau ». En Bretagne, dans les bassins versants ou communes en zones d'actions renforcées, le largeur de cette bande enherbée ou boisée est portée à 10 mètres.

L'illisibilité de cette réglementation la rend inefficace, certains pouvant de bonne foi commettre des erreurs dans son application tandis que d'autres instrumentalisent cette complexité pour justifier un respect variable des règles. Elle a également conduit à des contrôles sur le non traitement limités au périmètre parfois minimaliste des cours d'eau BCAE.

Dans ce cas d'espèce, la demande de simplification qui s'exprime est en réalité une simple demande d'explicitation de la norme applicable, position partagée par les ministères, chaque acteur craignant la remise en cause de l'équilibre actuel.

Toutefois, la cartographie des cours d'eau, entamée il y a plus de 10 ans, reste inachevée, ce qui révèle à la fois les tensions rencontrées sur le terrain empêchant l'aboutissement de la démarche et les ambiguïtés qui caractérisent l'apparente volonté de clarifier le droit applicable. Si cette volonté est réelle, il faut alors rechercher les moyens de dépasser les blocages qui persistent.

⁵⁰ La largeur est définie pour chaque produit et selon la culture sur laquelle il est appliqué, elle peut aller jusqu'à 100 mètres. Pour les produits avec une ZNT supérieure à cinq mètres, cette largeur peut être réduite à cinq mètres si un dispositif végétalisé permanent (dont les caractéristiques dépendent de la culture) est présent en bordure du point d'eau et si des moyens techniques limitant le risque de dérive lors du traitement sont employés.

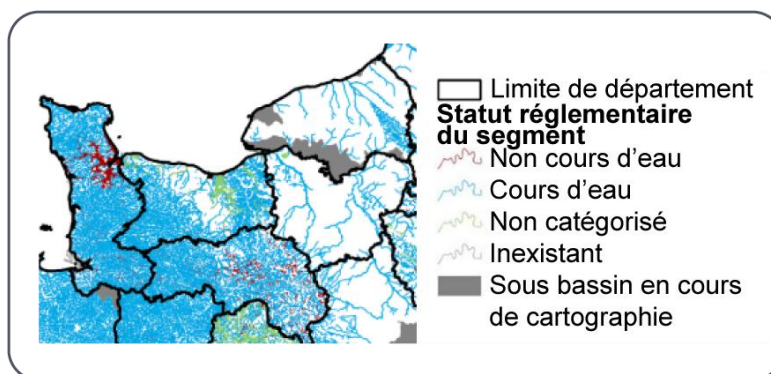
⁵¹ Depuis une décision du Conseil d'État du 26 juin 2019, les préfets ne pouvant pas retenir un périmètre plus limité en vertu du principe de non régression.

2 - La démarche engagée en 2015 aboutit à d'importantes inégalités territoriales de protection des cours d'eau

L'instruction du gouvernement du 3 juin 2015 a engagé les services déconcentrés dans un travail d'identification des cours d'eau dits « police de l'eau ». Cette instruction demandait aux DDT d'établir une carte complète d'ici au 15 décembre 2015 partout où ce travail serait réalisable sans difficultés majeures. En raison de la complexité et du coût de ce travail, elle préconisait de ne pas réaliser un tel inventaire là où les écoulements sont denses et diffus, soit sur environ 10 % du territoire⁵². Dans ces cas, elle proposait de mettre à la disposition du public une méthode d'identification des cours d'eau partagée et adaptée au territoire⁵³.

L'échelon régional devait s'assurer de la cohérence de la démarche, mais le résultat montre que tel n'a pas été le cas. L'« *approche locale pragmatique* » proposée par l'instruction a conduit à une situation hétérogène entre les départements. Dans une étude de 2024, les chercheurs de l'INRAE ont construit une carte nationale des cours d'eau à partir des cartes départementales mises en ligne : 18 départements ont construit une carte dans laquelle la longueur totale des cours d'eau est plus importante que dans les données de l'IGN, tandis que 15 départements ont disqualifié au moins 50 % de la longueur totale du réseau hydrographique en non-cours d'eau. L'approche départementale a conduit à des cartes différentes d'un département à l'autre pour les mêmes cours d'eau : ont ainsi été observés 1 500 cas de discontinuité dans la cartographie entre départements. Ces incohérences, qui font disparaître fictivement un cours d'eau lorsqu'il franchit la frontière départementale, comme on le voit par exemple dans la carte ci-dessous entre l'Orne et l'Eure, sont préjudiciables à l'acceptabilité de la réglementation par l'ensemble des usagers.

Carte n° 2 : extrait de l'étude de l'INRAE montrant les écarts entre départements en matière de cartographie des cours d'eau



Source : INRAE, 2024

Note de lecture : les cours d'eau sont représentés par des traits bleus ; les zones blanches indiquent l'absence de cours d'eau ; des cours d'eau pourtant cartographiés dans un département disparaissent dans la cartographie du département limitrophe.

⁵² Au 31 décembre 2024, seulement 39 départements indiquaient avoir achevé leur travail de cartographie, ce dossier chronophage n'étant plus érigé comme priorité depuis 2020.

⁵³ Ainsi ce guide technique de détermination des cours d'eau mis en ligne par la DDT de Haute-Vienne.

Le travail engagé en 2018 visant à intégrer les cartographies établies localement à une carte du réseau hydrographique consolidée au niveau national, dénommée BD-TOPO®⁵⁴, aurait pu favoriser une mise en cohérence interdépartementale, mais cela n'a *de facto* été le cas qu'à la marge : l'IGN constate une forte variabilité des pratiques entre départements. De plus, cette carte n'est pas opposable : c'est la définition de l'article L. 215-7-1 du code de l'environnement qui fait foi, la notion de « *débit suffisant la majeure partie de l'année* » que cet article établit étant sujette à interprétation.

Enfin, le travail nécessaire pour achever cette cartographie peut être lourd dans certains départements⁵⁵ et au regard des moyens limités en DDT, il est à craindre qu'il ne se fasse au détriment des contrôles et des suites qui leur sont données.

Plus largement, les ministères de la transition écologique et de l'agriculture poursuivent l'objectif de mettre à disposition une carte unique qui identifie tous les cours d'eau de façon à ce que chaque administré puisse savoir à quelle(s) réglementation(s) chaque tronçon hydrographique est soumis, ce qui constituerait une avancée. En effet, au-delà des différences de champ, les référentiels pour l'application des réglementations ZNT et BCAE ne sont pas harmonisés ce qui signifie qu'ils ne peuvent pas figurer de manière lisible sur une même carte⁵⁶.

Au total, le travail cartographique des cours d'eau entamé en 2015, chronophage et renvoyant à des arbitrages délicats au niveau local⁵⁷, a fait la preuve de son inefficacité. Un changement de méthode est donc nécessaire.

3 - Un changement de méthode nécessaire pour achever cette cartographie

La Cour propose de dépasser le stade d'inachèvement du travail engagé en retenant une approche nationale scientifique pour permettre de lui donner une cohérence d'ensemble, avec des relais au sein de chaque bassin versant. Elle recommande de faire aboutir sur cette base ce travail impérativement d'ici 2028. L'un des objectifs poursuivis par l'approche suggérée est de s'assurer que les qualifications – soit l'attribution du statut de cours d'eau ou de fossé à un écoulement – soient les plus objectives possibles avec des prises de décision indépendantes des pressions locales. En effet, le travail d'intégration dans la BD TOPO® des cours d'eau « police de l'eau » par l'IGN pour une quarantaine de départements s'est uniquement fait sur la base de qualifications établies au niveau départemental, l'IGN se limitant à signaler aux DDT les discontinuités entre départements en l'absence d'expertise nationale.

Dans la continuité du travail engagé et comme cela a été réalisé pour l'inventaire national des plans d'eau, une équipe projet pouvant faire autorité, constituée par exemple de membres

⁵⁴ Début 2026, seulement 40 départements ont intégré la BD-TOPO®, sans pour autant que ces départements n'aient achevé leur inventaire, de nombreux cours d'eau étant encore notés « en cours d'expertise ». La BD TOPO® est exploitable à des échelles allant du 1:2 000^{ème} au 1:50 000^{ème}. Elle décrit les éléments hydrographiques de surface dont des tronçons hydrographiques.

⁵⁵ Entre 2015 et 2019 les services ont travaillé à élaborer une cartographie aboutie. Ainsi, par exemple, dans la région Grand Est, l'OFB a consenti un investissement de moyens à raison de 1000 à 2000 hommes/jours par an.

⁵⁶ Selon l'IGN, les cours d'eau des cartes BCAE ont des tracés variables selon l'option prise par les DDT et ne sont donc pas tous superposables à la BD TOPO®.

⁵⁷ « [...] la déconcentration a conduit à des tensions dans d'autres départements où le poids du monde agricole se perçoit sur les arbitrages rendus. Plusieurs départements ont remonté une forte pression politique et une moindre prise en compte des enjeux environnementaux au moment des arbitrages » (rapport IGEDD de 2019 sur la protection des points d'eau, p.28).

des inspections générales concernées missionnés, de l'IGN, de l'OFB et possiblement de l'INRAE, pourrait être constituée pour appuyer les DDT et assurer cette cohérence d'ensemble. Un principe de non-régression s'appliquerait aux territoires, comme la Bretagne, sur lesquels des recensements exhaustifs des cours d'eau ont été opérés, au-delà des données disponibles initialement dans la base IGN.

Dans l'intérêt des usagers et parce qu'il n'est pas efficient d'engager des moyens pour un service rendu limité, la Cour propose que la carte ainsi constituée soit opposable, ce qui nécessite qu'un arrêté y fasse référence comme c'est le cas pour les BCAE et les ZNT.

Enfin, il est proposé que, si le travail de cartographie des cours d'eau engagé en 2015 n'était pas achevé en 2028 – hormis là où les écoulements sont denses et diffus et où les enjeux de protection sont moins prégnants –, par défaut, l'ensemble des tronçons hydrographiques représentés sur la BD TOPO® soient considérés comme des cours d'eau au sens de la police de l'eau. Le tableau ci-dessous synthétise la comparaison entre le travail de cartographie en cours depuis 2015 et la méthode proposée par la Cour.

Tableau n° 1 : comparaison de la méthode de cartographie des cours d'eau engagée depuis 2015 et celle proposée par la Cour

	Travail de cartographie en cours depuis 2015	Proposition d'un changement de méthode par la Cour des comptes
Qualification des cours d'eau	Réalisée de manière décentralisée par chaque DDT avec des pratiques hétérogènes, des pressions locales fortes et sans appui extérieur possible	Harmonisation réalisée grâce à une approche nationale et scientifique. Appui particulier des DDT en difficulté pour achever cette cartographie afin d'éviter qu'elle ne se soit établie au détriment des contrôles et de leurs suites.
Forme de la carte finale	Coexistence de la BD TOPO® pour l'inventaire des cours d'eau police de l'eau, des cartes IGN 1/25 000 ^e pour les ZNT et de la carte BCAE constituée de la juxtaposition des cartes produites par les DDT	Une seule carte à consulter pour toutes les réglementations, la BD TOPO®
Conséquences juridiques	Non opposable	Opposable
Délai d'achèvement	15 décembre 2015 Pas de nouveau délai fixé depuis	2028 À défaut, l'ensemble des tronçons hydrographiques représentés sur la BD TOPO® seraient considérés comme des cours d'eau au sens de la police de l'eau

Source : Cour des comptes

Toutefois, même si ce travail cartographique donnait une plus grande lisibilité au droit applicable, il ne répondrait pas à la nécessité de simplifier la réglementation.

4 - La nécessité de simplifier les règles pour mieux protéger l'eau

Même si les importantes tensions qui traversent le monde agricole ne créent pas un contexte propice, un objectif de réelle simplification de la norme pourrait, en complément de sa simple explicitation, être poursuivi. Des pistes rationnelles existent, comme par exemple la

possibilité d'engager un travail d'harmonisation des niveaux de protection des écoulements d'eau. La Cour recommande qu'une telle démarche soit entreprise.

Ainsi, avec un double objectif de simplification et de meilleure protection de la qualité de l'eau, comme l'avait déjà fait le rapport précité de l'IGEDD⁵⁸, la Cour propose d'étudier la faisabilité et l'impact d'un alignement du champ d'application des BCAE (bandes tampon enherbées) sur celui des ZNT (pas de traitements à moins de cinq mètres). La réglementation relative aux travaux en cours d'eau « loi sur l'eau » ne serait pas concernée par ce rapprochement. L'alignement ZNT-BCAE reviendrait, lorsque ce n'est pas déjà fait, pour les bénéficiaires de la PAC, à enherber sans culture leurs bandes ZNT sur cinq mètres le long des cours d'eau.

À ce jour, hors outre-mer, seulement 57 % des tronçons hydrographiques sont classés en BCAE⁵⁹ et protégés dans ce cadre. Cette mesure renforcerait donc la protection des cours d'eau, en limitant les risques de pollution diffuse. Elle constituerait également une mesure de simplification pour les usagers en permettant la fusion des référentiels hydrographiques utilisés dans le domaine agricole.

Par ailleurs, cette transformation, visible, rendrait le contrôle (y compris par des vues aériennes de type 3STR pouvant être analysées par l'intelligence artificielle) plus simple⁶⁰ et faciliterait donc le respect de la réglementation.

Cette recommandation est applicable à l'échelle française car la définition du champ d'application de la BCAE relève de chaque État membre. Ainsi, la Wallonie a étendu l'application de la BCAE (de six mètres et non de cinq mètres comme en France) à de nouveaux cours d'eau dans le cadre de la PAC 2023-2027.

Sa mise en œuvre pourrait avoir un impact économique pour certains agriculteurs bénéficiaires de la PAC. En effet, davantage de tronçons hydrographiques seraient non-cultivés au lieu d'être seulement non-traités. Cet impact, qui doit être évalué en prenant en compte les contextes locaux, pourrait toutefois être limité dans la mesure où les ZNT seraient dans les faits déjà rarement cultivées « *une zone non traitée [étant] une zone non cultivable* » selon les affirmations de professionnels agricoles⁶¹. L'éventuel manque à gagner de cette mesure pourrait quoiqu'il en soit être compensé dans le cadre de la future PAC 2028-2034.

Au regard de la réglementation européenne (objectif d'atteinte du bon état des masses d'eau) et compte tenu du rôle central joué par ces milieux et des enjeux sanitaires, environnementaux et financiers associés pour la France⁶² (cf. encadré du chapitre II), cette évolution constituerait une plus-value en même temps qu'une simplification importante.

⁵⁸ « Il serait aussi souhaitable que le ministère de l'Agriculture abandonne toute référence spécifique aux zones tampons BCAE en adoptant une cartographie unique des cours d'eau, à l'instar de ce qui est prévu dans le Finistère ; remplace à l'article D. 615-46 al. 1 du code rural et de la pêche maritime, la référence à « des cours d'eau définis par arrêté du ministre chargé de l'agriculture » par « des cours d'eau » (ibid., p. 33).

⁵⁹ Données IGN, hors départements et régions d'outre-mer.

⁶⁰ Pour contrôler le respect d'une ZNT il faut soit réaliser un flagrant délit, ce qui est rare, soit observer des végétaux récemment détruits par un herbicide à proximité d'un cours d'eau, l'application de fongicides étant en revanche impossible à déceler après application.

⁶¹ Rapport IGEDD de 2019 sur la protection des points d'eau, p.23.

⁶² À la différence des émissions de CO₂, les bénéfices d'une politique plus protectrice de la qualité de l'eau seraient directs, cette politique étant facilitée par le fait que le réseau hydrographique français est largement autonome.

5 - À l'inverse de ce qui a été fait pour les cours d'eau, ne retenir qu'une définition pour les zones humides

Comme les cours d'eau, les zones humides font l'objet d'une seule définition en droit français à l'article L. 211-1 du code de l'environnement. Comme pour les cours d'eau et contrairement à l'objectif du plan zones humides, l'ensemble de ces zones n'avaient pas été cartographiées en 2024, avec des inventaires plus ou moins avancés selon les régions : les zones inventoriées couvraient 4,2 % de la surface du territoire métropolitain, avec des proportions variant de 0,5 % à 9,4 % selon les départements. La convention « Ramsar » recense pour sa part les zones humides d'importance internationale, en nombre beaucoup plus restreint.

Dans le cadre de la conditionnalité PAC, une nouvelle BCAE 2⁶³ pour la protection des zones humides et des tourbières a été introduite en 2025. En l'absence de carte achevée, un zonage *ad hoc* a été créé se limitant aux tourbières et aux sites Ramsar. Ce choix a conduit à la non-intégration, dans le champ d'application de la BCAE 2, de 90 % des zones humides répertoriées à ce jour, ce qui a donné lieu à de réelles incompréhensions de la part des usagers.

En retenant la même approche, nationale et scientifique, que celle proposée pour la carte des réseaux hydrographiques et afin de limiter les pressions locales, il convient donc en s'appuyant sur les travaux déjà réalisés d'achever d'inventorier les zones humides d'ici fin 2027 et de n'utiliser qu'une définition des zones humides, fondée sur l'article L. 211-1 du code de l'environnement, pour la mise en œuvre de l'ensemble des politiques publiques. L'achèvement de cette carte bénéficiera à l'ensemble des usagers, au premier rang desquels les aménageurs.

B - De larges pans de la réglementation appliqués de manière extrêmement hétérogène

Trois exemples illustrent bien cette hétérogénéité dans la mise en œuvre de la réglementation.

En matière de gestion quantitative de l'eau, l'article L. 214-8 du code de l'environnement sur les moyens de mesure des volumes d'eau prélevés est inégalement appliqué : seulement 38 % des DDT estiment que les volumes d'eau prélevés sont connus dans leur département. Cette situation est préoccupante dans le contexte du changement climatique. De nombreux forages agricoles ne sont pas conformes à la réglementation – voire pas déclarés – ce qui pose des problèmes de protection des nappes d'eau par rapport aux produits phytosanitaires et de préservation de la ressource. En effet, 58 % de l'eau consommée l'est pour des usages agricoles, les agriculteurs ne finançant la politique de l'eau qu'à hauteur de 9 %.

Des démarches de régularisation des forages et puits agricoles peuvent être décidées, comme c'est actuellement le cas dans les Pyrénées-Orientales depuis 2018. La mise en œuvre de cette démarche, qui nécessite la mobilisation des services de l'État et de ses partenaires locaux, s'est traduite par une période transitoire d'au moins huit ans, pendant laquelle des manquements, pourtant incontestables, n'ont pas été sanctionnés. La non-conformité des forages dans les Pyrénées orientales ne constitue pas un cas isolé (cf. encadré).

⁶³ La BCAE 2 « protection des zones humides et des tourbières » sanctionne la destruction de zones humides ou de tourbières et le labour fréquent ou la conversion de prairies permanentes.

Des forages largement non conformes en matière de protection dans la Beauce

Avec près de 2 000 prélèvements agricoles recensés et seulement 9 % des masses d'eau avec un état réputé bon, l'eau en Eure-et-Loir est un sujet sensible à la fois qualitativement et quantitativement. Une campagne de contrôle de ces forages a débuté en 2023 avec l'objectif de 30 contrôles par an. En cas de non-conformité, un courrier simple est adressé, demandant à l'exploitant de se mettre en conformité sous trois à quatre mois.

Le taux de non-conformité constaté lors des contrôles réalisés est de 85 %. Les non-conformités constatées sont le plus fréquemment des chambres non fermées ou non étanches, ce qui peut conduire au ruissellement dans la nappe d'intrants utilisés dans l'agriculture intensive. À la suite de l'envoi des courriers simples, seulement 40 % des non-conformités ont été régularisées.

La situation est proche pour ce qui concerne les 850 000 plans d'eau existant qui sont soumis à autorisation ou déclaration depuis 1993 en vertu des articles L. 214-1 et suivants du code de l'environnement. Bien que leurs propriétaires aient bénéficié d'un délai pour la mise en conformité, cette obligation est loin d'être respectée : malgré les incitations des notaires, les propriétaires, souvent des particuliers, restent peu enclins à la déclaration des plans d'eau en raison de la complexité des procédures et des coûts de mise aux normes⁶⁴. Un rapport de l'IGEDD de 2024 sur ce sujet préconise un dispositif d'appui à la régularisation des plans d'eau associé à une priorisation des régularisations à 15 000 retenues et réservoirs. Mais même si certaines DDT proposent des outils en ligne pour mettre en œuvre les procédures, la charge de travail liée à ces régularisations est lourde alors que les moyens des DDT sont limités. De plus, compte tenu de l'hétérogénéité des impacts des plans d'eau non régularisés, il ne s'agit pas d'une priorité nationale identifiée. Au total, cela conduit à une grande variabilité de l'application de la réglementation.

Dernier exemple, la continuité écologique des cours d'eau, issue de la directive cadre sur l'eau, vise la libre circulation des espèces et des sédiments. Or, les seuils, barrages et moulins perturbent cet équilibre. La loi du 8 août 2016 avait accordé cinq ans supplémentaires aux propriétaires, principalement des particuliers, des collectivités et des entreprises, pour mettre leurs ouvrages en conformité. Un plan de 2018, puis une note de 2019, ont fixé un objectif de 5 000 ouvrages prioritaires à restaurer d'ici 2027. Mais la loi Climat et résilience de 2021 a limité les prescriptions possibles pouvant être établies sur ces ouvrages, notamment pour les moulins. En 2024, seulement 1 700 ouvrages étaient conformes, rendant l'objectif inatteignable. L'instabilité des ambitions, les contentieux et l'hétérogénéité des pratiques préfectorales ont conduit à des résultats insuffisants sur les ouvrages prioritaires et à une moindre importance accordée au sujet par les services de l'État.

Ces exemples illustrent la difficulté pour les services de l'État de mettre en œuvre une réglementation ambitieuse lorsqu'elle n'est pas forcément en adéquation avec les enjeux locaux et leur capacité d'action. Les positions successives sur les différentes priorités relativisent singulièrement la force de la loi, amoindrissent la position de l'État et décrédibilisent la police de l'eau. De plus, la réglementation, inégalement appliquée, est devenue illisible à force de cas particuliers.

⁶⁴ Selon la DDT de la Creuse citée dans le rapport de l'IGEDD de 2024, 30 000 à 80 000 € pourraient être nécessaires pour mettre aux normes un plan d'eau.

C - Des dérogations croissantes au détriment des objectifs de résultats : l'exemple caractéristique des plans d'action nitrates

La mise en œuvre des plans nitrates illustre cette difficulté récurrente à appliquer la norme en vue d'un objectif pourtant légitime d'amélioration de la qualité des masses d'eau.

À partir des années cinquante, l'augmentation de la consommation d'engrais⁶⁵, la concentration de l'élevage, notamment en Bretagne, aux Pays-Bas et en Belgique (cf. annexe n° 2 comparaison internationale), la régression de la polyculture associée à l'élevage et l'intensification des grandes cultures ont contribué à la pollution diffuse des eaux par les nitrates et pesticides d'origine agricole. Cette tendance préoccupante a conduit les États membres à élaborer la directive nitrates de 1991. L'objectif de la directive nitrates est de réduire, à un niveau admissible, les fuites de composés azotés vers les milieux aquatiques. Cette obligation collective de résultats, dont l'État est responsable, a été traduite en obligations de moyens pour les agriculteurs.

Sept programmes d'actions se sont succédé sans que les objectifs ne soient atteints. Parmi les pays européens, la France présente au surplus, pour la période 2019-2021, la plus forte proportion de rivières ayant un taux de nitrates élevé⁶⁶. Comme exposé dans un encadré du chapitre II, les contentieux avec la Commission européenne ont été nombreux et celle-ci a décidé en 2024 de traduire la France devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) pour non-respect de la concentration maximale de nitrates dans l'eau potable⁶⁷.

Les zones classées comme vulnérables n'ont cessé de croître, ces zones ayant fait l'objet d'un contentieux à la fois de la part des instances européennes pour désignation insuffisante et des représentants de la profession agricole pour désignation excessive : elles couvrent désormais plus de la moitié du territoire métropolitain. Les contentieux successifs se sont également traduits par des textes de plus en plus prescriptifs et contraignants restreignant les possibilités d'initiatives et compliquant les contrôles.

Parallèlement, les dérogations aux périodes d'interdiction des épandages et à la couverture des sols en interculture, accordées par les préfets de département⁶⁸ se sont multipliées. La DEB a dénombré 84 arrêtés de dérogation en 2023-2024 ; cinq DREAL interrogées par la Cour en mars 2025 mentionnaient des dérogations systématiques aux directives nitrates au cours des trois dernières années. Début octobre 2024, le Premier ministre enjoignait aux préfets de prendre des dérogations en raison de l'excédent de pluie.

Le changement climatique augmente la fréquence d'événements météorologiques extrêmes qui compliquent la mise en œuvre de certaines mesures et conduisent à accorder davantage de dérogations. Mais la multiplication de ces dérogations a des effets négatifs sur la

⁶⁵ L'azote est un élément nutritif indispensable à la croissance des plantes, mais de trop fortes concentrations sont préjudiciables à la santé humaine et à l'environnement.

⁶⁶ Cf. Rapport de la Cour des comptes sur l'innovation agricole, 2025, à partir des données de l'agence européenne pour l'environnement.

⁶⁷ 107 zones d'approvisionnement en eau sont concernées, sises en Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Grand Est, Hauts-de-France, Île-de-France, Occitanie et Pays de la Loire.

⁶⁸ Pour des raisons météorologiques : printemps humide, sécheresse estivale, excès d'eau automnal, etc.

qualité de l'eau, comme le reconnaissent tous les acteurs, par exemple la FDSEA 21 dans un message destiné aux agriculteurs⁶⁹.

Les normes imposées, formelles, déresponsabilisent les acteurs, la recherche de conformité aux obligations de moyens faisant perdre de vue les objectifs de résultats. Le plan prévisionnel de fertilisation serait externalisé dans la grande majorité des cas auprès d'un prestataire pour répondre aux obligations réglementaires, sans qu'il soit nécessairement adapté. De plus, le cadre réglementaire rigide ne permet pas aux initiatives agronomiques de s'exprimer sous peine de non-conformité. Toutes les conditions sont remplies pour que les objectifs fixés ne soient pas atteints.

Même si la mise en place d'une obligation de résultat n'a pas encore produit tous ses effets là où elle a été imposée – l'annexe n° 2 montre que des démarches déployées en ce sens dans d'autres pays ne permettent pas d'identifier une amélioration effective de la qualité de l'eau – elle n'en constitue pas moins une piste prometteuse et justifiée à deux titres⁷⁰. En effet, elle ouvre la voie à une simplification de la réglementation et rejoint la philosophie originelle de la police de l'eau conçue pour atteindre des résultats tangibles sur la qualité de l'eau. Deux limites doivent toutefois être soulignées : ce type d'évolution nécessite des moyens d'animation forts sur le terrain et la directive ne permet pas de s'affranchir de toutes les obligations de moyens.

Un accord de méthode en Bretagne

En 2024, la Bretagne, dotée d'un programme d'action régional (PAR) avancé, a réuni la chambre régionale d'agriculture et l'association Eau et rivières de Bretagne (ERB) autour d'un accord de méthode visant à renforcer l'efficacité de la lutte contre la pollution par les nitrates.

L'objectif est de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats, fondée sur des indicateurs mesurables comme le reliquat d'azote dans les sols. Les discussions n'ont toujours pas abouti : ERB émet des réserves, craignant que la multiplication des cas particuliers demandés par la profession agricole ne reproduise la complexité du dispositif actuel.

La préfecture envisage de maintenir seulement une partie des obligations de moyens si la preuve de l'efficacité des obligations de résultats est établie.

Ainsi, la prochaine révision du cadre réglementaire, dont l'échéance est fixée à 2027, doit avoir pour objectif de simplifier le programme d'action nitrates pour en faciliter son appropriation et sa mise en œuvre et améliorer la protection de l'eau. Le rapport IGEDD-CGAAER de 2021 suggérait déjà d'introduire dans le 7^{ème} PAN la possibilité pour des collectifs territoriaux de s'engager sur des objectifs de résultats. Cette recommandation a été peu suivie d'effet puisque en 2022, le MASA et le MTE ont lancé trois expérimentations territoriales

⁶⁹ « Merci de faire votre possible pour limiter le risque de lessivage malgré tout ! Tout particulièrement pour l'épandage des effluents liquides, nous vous recommandons de faire au mieux pour éviter les parcelles sujettes aux fuites d'azote, compte-tenu de la période d'épandage non optimale et de la pluie qui ne semble pas s'arrêter : il est important que cette dérogation ne se traduise pas (ou le moins possible) par un pic d'azote dans les eaux, alors même que nous sommes en train de travailler le prochain zonage directive nitrates » (source site FDSEA).

⁷⁰ Dans un champ relativement proche, les dispositions du « Paquet hygiène » (règlement 178/2022) entrées en vigueur en France au 1^{er} janvier 2006 avaient pour objectif de responsabiliser l'exploitant en lui conférant une obligation de résultat tout en lui laissant le choix des moyens pour atteindre ce résultat.

visant à limiter des fuites d'azote vers l'environnement et que, en 2025, seul un projet *Innov'Azote* sur trois était encore actif dont les résultats n'étaient pas disponibles.

Il devient donc urgent de mettre en œuvre un programme d'actions lisible, ambitieux, appliqué et surtout intégré dans une stratégie d'ensemble de réduction de l'empreinte environnementale de l'agriculture.

D - Clarifier et stabiliser le droit applicable : une nécessité

Dans le code de l'environnement, les règles qui concernent l'eau et les milieux aquatiques figurent principalement au titre I^{er} du livre II. Ce dernier est cependant loin de rendre compte de l'ensemble des réglementations applicables. Comme l'indiquait dans sa réponse le CESAN, pilote du chantier prioritaire du gouvernement : « *Il subsiste [...] de nombreux textes dispersés dans différents codes (code forestier, code rural et de la pêche maritime, code de l'urbanisme, code minier, etc.) régissant les pouvoirs de police spéciale d'agents ayant des statuts très disparates. Une harmonisation et une recodification au sein du code de l'environnement serait de nature à rendre le dispositif plus lisible pour les praticiens. En France, les infractions environnementales sont réparties au sein de 15 codes différents. L'unification du corpus juridique permettrait une meilleure appréhension du contentieux environnemental par tous les acteurs qui exercent des missions de police.* ».

De plus, le droit de l'environnement est largement un droit de renvoi, reposant sur une articulation permanente entre dispositions législatives, réglementaires, arrêtés préfectoraux et normes techniques sectionnelles, ce qui en renforce la complexité. Ce constat est partagé, comme en témoigne la mission de simplification des sanctions pénales confiée au Conseil d'État en 2025.

L'enjeu de l'acceptation de la norme environnementale passe par la clarification, la simplification (suppression des textes inutiles) et la mise en cohérence du droit⁷¹.

Par ailleurs, les instructions fluctuantes sur l'application des textes en affaiblissent la portée et donc l'impact en termes de qualité de l'eau.

L'appropriation du droit applicable par les services et les administrés nécessite une stabilité du cadre juridique. L'exemple précédemment développé de la restauration de la continuité écologique, qui joue un rôle important pour atteindre l'objectif de bon état des masses d'eau, illustre combien l'instabilité de la norme rend le travail des services de l'État inopérant.

En d'autres termes, pour améliorer la compréhension par le grand public des textes applicables, pour protéger la ressource en eau et pallier le manque de capacité à atteindre les objectifs fixés, la solution ne réside pas dans la recherche de nouvelles dispositions législatives. Comme le résume un magistrat du parquet dans sa réponse à la Cour, il s'agit de « *donner les moyens d'appliquer les lois déjà existantes plutôt qu'en adopter des nouvelles reprenant des dispositions déjà existantes, nouvelles lois qui rendent la matière encore plus complexe et illisible* ». L'augmentation des quantum des peines ou la consécration du délit d'écocide n'ont ainsi pas permis de relever d'améliorations de la situation.

⁷¹ D'autres exemples d'illisibilités relevant des suites aux contrôles qui mériteraient également d'être clarifiées sont exposés dans le chapitre III.

En revanche, au-delà des maladresses possibles, les parties prenantes s'accordent pour reconnaître que les agents de la police de l'eau, pas plus que les agents d'une autre police, ne sauraient faire appliquer une norme instable et incomprise. Simplifier le référentiel normatif afin qu'il puisse être assimilé en premier lieu par les agents chargés de le faire appliquer mais également par l'ensemble des publics concernés constitue donc une priorité. De même, une stabilisation de ce cadre est indispensable.

Comme le permet l'article L. 112-4 du code de justice administrative, la Cour recommande donc qu'un travail de mise en cohérence des textes normatifs régissant les pouvoirs de la police de l'eau soit confié au Conseil d'État dans la continuité de sa mission en cours sur la simplification des sanctions pénales. L'objectif est de faire en sorte que les outils à la disposition de la police de l'eau soient plus compréhensibles. Outre les exemples cités, harmoniser les règles de façon à ce qu'en fonction de la catégorie d'inspecteur réalisant le contrôle, la suite soit identique apparaît indispensable⁷².

Ce travail de fond ne doit toutefois pas se faire au détriment de l'animation et du pilotage de la police de l'eau en vue d'améliorer son efficacité, ce qui nécessite que le ministère de la transition écologique puisse y consacrer des moyens.

III - Des incohérences entre politiques publiques qui affaiblissent l'efficacité de l'action de la police de l'eau

La police de l'eau est confrontée à des difficultés intrinsèques dues à la complexité des règles qu'elle doit faire appliquer. Mais ces difficultés sont accentuées par le déploiement de politiques publiques connexes et puissantes dont les objectifs entrent en contradiction directe avec ceux de la politique de l'eau. C'est le cas pour la police des installations classées (A) et, de manière particulièrement nette, pour la politique agricole et les contrôles conditionnalité de la PAC (B). Une mise en cohérence des différentes priorités est donc indispensable (C).

A - Une articulation imparfaite entre police des installations classées et inspection de l'eau et de la nature

Les contrôles menés par les inspecteurs des installations classées, dès lors qu'ils concernent des milieux aquatiques, sont susceptibles de concourir à leur préservation, à la qualité de l'eau et à la gestion quantitative de la ressource.

Comme l'indique le guide d'articulation IOTA-ICPE de 2022 du MTE, la distinction entre le droit applicable aux installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) qui entraînent des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines, une modification du régime d'écoulement ou des déversements même non polluants et le droit des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) trouve son origine dans l'existence de deux lois distinctes (loi sur les ICPE et loi sur l'eau).

⁷² Dans la même approche, seraient également souhaitables l'harmonisation, la rationalisation et la simplification des pouvoirs d'enquête et de contrôle des administrations comme recommandé dans le rapport Conseil d'État, *Les pouvoirs d'enquête de l'administration*, étude réalisée à la demande du Premier ministre, avril 2021.

L'objet de la réglementation relative aux ICPE est d'autoriser, ou au moins d'avoir connaissance⁷³, des activités considérées comme polluantes en les encadrant. En matière de police de l'eau, c'est l'appréciation de l'impact de l'activité sur l'eau qui prime.

1 - Des angles d'approche différents entre inspecteurs de l'environnement « eau et nature » et « ICPE »

Les rejets autorisés par les installations classées sont considérés comme acceptables car nécessaires à l'activité économique, mais ils peuvent avoir un impact négatif sur l'eau. Ainsi, 69 % des DREAL ont répondu qu'au cours des trois dernières années, elles avaient rencontré des cas où un rejet conforme à l'arrêté de prescription ICPE n'était pas compatible avec les dispositions du code de l'environnement en matière de préservation des milieux.

Comme l'indiquait le rapport de la Cour de 2024 sur les ICPE industrielles, cela résulte du fait que « *nombre de polluants qualifiés d'« émergents » (leur prise en compte est récente quand bien même ils sont présents de longue date dans les rejets) ne sont toujours pas réglementés* ». De plus, selon le même rapport, entre 2018 et 2022, l'augmentation du nombre de contrôles s'est faite au détriment des contrôles inopinés des rejets qui ont baissé de 38 % sur la période. Enfin, le rapport de la Cour sur les algues vertes de 2021⁷⁴ montre également que la seule conformité réglementaire ne suffit pas à préserver les milieux : « *L'étude d'impact, pièce centrale d'un dossier d'autorisation ICPE, doit viser à « éviter, réduire et compenser » les impacts négatifs. Or, l'autorité environnementale constate que ces études, en Bretagne, ne cherchent pas à réduire ou éviter les effets négatifs sur l'environnement mais se limitent à viser la simple conformité réglementaire* ». L'encadré ci-dessous illustre bien les différences d'approche des différents services en matière de gestion quantitative de l'eau.

À Marie-Galante, des objectifs « loi sur l'eau » et installations classées difficiles à concilier

En 2024, huit arrêtés sécheresse ont placé Marie-Galante en situation de crise, interdisant tout prélèvement ou arrosage et imposant aux installations classées une réduction de 50 % de leur consommation d'eau. La nappe phréatique se trouvait à son niveau critique, menaçant d'intrusion saline et de pénurie d'eau potable.

Déjà en 2023, un arrêté sécheresse similaire avait conduit l'OFB et la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de la Guadeloupe à contrôler les rhumeries et la sucrerie de l'île : trois installations sur quatre étaient non conformes (absence de compteur ou dépassement de prélèvements). À la suite de ces contrôles, des dérogations préfectorales à la réduction de 50 % des consommations d'eau des entreprises avaient alors limité ces réductions de zéro à 30 % avec peu d'effet réel, la réduction de 30 % s'appliquant à une seule entreprise, dont la consommation était d'ailleurs en deçà du niveau de prélèvement autorisé.

⁷³ L'essentiel des ICPE relève d'un simple régime de déclaration en préfecture. Cf. Cour des comptes, *La gestion des risques liés aux installations classées pour la protection de l'environnement dans le domaine industriel*, observations définitives, février 2024.

⁷⁴ Cour des comptes, *Évaluation de politique publique de lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne (2010-2019)*, rapport public thématique, juillet 2021.

Cette situation illustre la tension entre préservation de la ressource et maintien de l'activité économique, les services de l'État (police de l'eau et ICPE) adoptant des approches divergentes face à la raréfaction de l'eau sur une île particulièrement vulnérable.

Même si ces deux polices sont mises en œuvre par des inspecteurs de l'environnement dont les principes d'action se fondent essentiellement sur les mêmes textes, il existe ainsi une réelle différence d'approche entre les inspecteurs « ICPE » et les inspecteurs « eau et nature » qui se reflète également dans les réponses de ces derniers au questionnaire de la Cour dont les résultats sont présentés dans le cahier d'analyses quantitatives et qualitatives. Les inspecteurs eau et nature comme les inspecteurs ICPE sont plus d'un tiers à répondre que « *contribuer à améliorer l'état de l'environnement ou en freiner la dégradation* » constitue la principale raison qui les a conduits à devenir inspecteur de l'environnement. Mais la motivation qui arrive en second diffère : il s'agit d'« *aider à concilier les activités humaines et la protection de l'environnement* » pour un quart des inspecteurs ICPE des DREAL et d'« *exercer un métier au contact de la nature* » pour plus d'un quart des inspecteurs « eau et nature » de l'OFB.

2 - Des difficultés d'articulation ICPE/IOTA pouvant conduire à un contrôle insuffisant des impacts sur l'eau

Depuis 2017, la réforme de l'autorisation environnementale a introduit une unification des procédures d'autorisation. Afin de simplifier les démarches administratives, les différentes procédures requises pour la réalisation d'un projet sont fusionnées au sein de l'autorisation environnementale. Par ailleurs, le maître d'ouvrage dispose d'un interlocuteur unique, inspecteur ICPE s'il s'agit d'une ICPE et police de l'eau, au sein d'une DDT, s'il s'agit un projet relevant principalement du régime IOTA. Cet interlocuteur, service instructeur coordonnateur, « *sollicite les services et les établissements publics de l'État concernés, qui rendent leurs contributions sous quarante-cinq jours* », selon l'article D. 181-17-1 du code de l'environnement. Cette évolution, suivie de la mise à disposition des services, en 2021, d'un premier guide d'articulation IOTA-ICPE couvrant tous les cas de figure, constitue un réel progrès. Des limites de plusieurs ordres demeurent néanmoins.

Selon les réponses aux questionnaires adressés par la Cour aux DDT, la consultation des DDT sur les volets IOTA des projets ICPE par les DREAL instructrices n'est pas systématique : elle est particulièrement limitée pour ce qui concerne les ICPE agricoles.

Les différences de régime entre les dispositifs ICPE et IOTA, combinées à des seuils d'autorisation et de déclaration élevés pour ces derniers⁷⁵, limitent l'examen des projets relevant de la loi sur l'eau lorsqu'ils sont connexes à une ICPE. Le régime IOTA, qui ne comporte pas de procédure intermédiaire, ne conduit que marginalement à des autorisations, celles-ci représentant environ 800 dossiers en six ans. La majorité des projets IOTA relèvent ainsi de la déclaration. Or, en raison du volume de dossiers traités par les DREAL, les projets associant

⁷⁵ La règlementation qui protège les zones humides avait reculé : depuis le 3 juillet 2024 l'implantation d'un plan d'eau sur une zone humide d'une surface de 1 000 m² à 1 hectare était uniquement soumise à déclaration ; une décision du Conseil d'État du 2 mars 2026 a toutefois annulé ces nouvelles règles en vertu du principe de non-régression en matière de protection de l'environnement. Par ailleurs, à titre d'exemple, la création de réseaux de drainage n'est soumise à déclaration que s'ils s'étendent sur une surface comprise entre 20 et 100 hectares, le régime d'autorisation étant limité aux superficies supérieures à 100 hectares.

une ICPE soumise à déclaration et un volet IOTA connexe sont rarement instruits et ne sont pas systématiquement transmis aux DDT. Lorsque le pétitionnaire dépose un dossier unique, le volet IOTA n'est donc, dans la pratique, pas examiné, alors qu'une instruction rapide par la DDT pourrait permettre d'édicter des prescriptions adaptées. Cette situation concerne en particulier les ICPE agricoles comportant des forages ou prélèvements d'eau.

Enfin, si l'administration peut s'opposer à un projet relevant de la déclaration IOTA, cette faculté disparaît lorsque celui-ci est intégré à un dossier ICPE. Ces lacunes peuvent conduire à une prise en compte insuffisante des enjeux de la loi sur l'eau. La Cour estime donc nécessaire de renforcer, dès l'instruction, le contrôle du volet IOTA et l'intervention des services spécialisés, notamment dans les territoires sensibles.

3 - Un régime des ICPE agricoles mettant en risque la protection effective des masses d'eau pour répondre aux pressions du secteur

Les pollutions diffuses d'origine agricoles sont à l'origine de pressions significatives pour une part importante des masses d'eau ; c'est la cause la plus fréquente de dégradation des masses d'eau souterraine et la deuxième pour les masses d'eau de surface, juste après les modifications physiques des cours d'eau, d'après les données du rapportage européen 2022.

Le rapport de la Cour de 2021 sur les ICPE agricole soulignait les risques que présentaient ces installations pour les milieux naturels, notamment aquatiques, en raison des pollutions chroniques et accidentelles qu'elles peuvent générer. Aucune suite n'a été donnée à deux recommandations importantes figurant dans ce rapport. Ainsi, la base de données d'identification animale (recommandation n°1) n'a toujours pas été mise à la disposition de la police de l'eau contrairement à l'engagement du Premier ministre à ce qu'elle soit « *pleinement opérationnelle en 2024* », courrier qui venait en réponse du rapport de la Cour sur la lutte contre la prolifération des algues vertes publié en juillet 2021. De plus, le régime de déclaration avec contrôle périodique (recommandation n°2) n'a pas été remis en place⁷⁶.

En outre, en réponse à une autre observation de la Cour, invitant à lier les contrôles « conditionnalité » au respect de la réglementation ICPE agricole, deux points de contrôle ont bien été facialement créés⁷⁷, mais ils ne concernent que les exploitations ICPE comportant une station ou des équipements de traitement des effluents d'élevage. Or, selon le ministère de l'agriculture lui-même, le nombre d'exploitations concernées est réduit (il n'y a d'ailleurs eu que deux non-conformités en 2024). Cette évolution reste donc encore à mettre en œuvre.

Par ailleurs, si les mêmes règles s'appliquent aux ICPE industrielles et agricoles, ces dernières présentent la spécificité de relever à la fois des services installations classées des DREAL, chargés de l'organisation des travaux d'inspection aux termes de l'article R. 514-1 du code de l'environnement et des DDPP, directement chargées des ICPE agricoles : cette organisation pose des difficultés relevées dans plusieurs rapports, liées notamment à la situation préoccupante des services des DDPP (cf. encadré).

⁷⁶ Il avait été abandonné à la demande de la profession agricole en 2016, malgré un avis défavorable du CSPRT et du public (p. 31 du rapport de la Cour de 2021).

⁷⁷ Tenue d'un cahier d'enregistrement des pratiques et réalisation d'un bilan matière pour justifier de la conformité des doses apportées.

La situation préoccupante des services chargés des ICPE agricoles

Environ 200 agents en DDPP, rattachés hiérarchiquement au MASA et pilotés fonctionnellement par le MTE, consacrent environ un quart de leur temps (soit 50 ETPT) aux sujets « eau et milieux aquatiques ». Les effectifs au sein de ces services stagnent depuis plus de 10 ans alors que le rapport de la Cour de 2021 précité indique une augmentation de 18 % du nombre d'ICPE agricoles entre 2013 et 2020.

Confrontés à d'autres priorités comme la santé animale, ces agents le plus souvent de catégorie B, là où les effectifs en DREAL sont principalement de catégorie A, sans programme de formation spécifique, affectés au sein de services de taille limitée (généralement moins d'un ETPT par département) sont souvent isolés dans l'exercice de leurs fonctions.

Ces services ont du mal à atteindre les objectifs posés. Par exemple, bien que les orientations stratégiques pluriannuelles de l'inspection des installations classées prévoient une augmentation des visites sur site, depuis plusieurs années les contrôles de terrain des DDPP diminuent sensiblement. La majorité des DDPP sont loin de parvenir à remplir les objectifs de périodicité d'inspections fixées par la DGPR. Selon cette dernière, trois causes peuvent être identifiées : la modicité des effectifs de contrôle, l'alourdissement des tâches d'instruction des dossiers d'ICPE et l'acuité des pollutions diffuses imputables aux élevages soumis à seule déclaration ou au règlement sanitaire départemental (RSD). Cette situation conduit les DDPP à adapter leur programme de contrôle aux besoins les plus urgents.

Comme le rapport de 2021 de la Cour l'indiquait, les élevages relevant du régime de la déclaration ne sont pas soumis à contrôles périodiques et, selon les directives de la DGPR, n'ont donc lieu d'être contrôlés qu'en cas de plainte ou lors de campagne « coup de poing ». Ce principe résulte de la logique de contrôle des ICPE industrielles visant à prévenir les risques accidentels par une approche graduée selon le niveau de risque. Les instructions techniques de la DGPR ne comportent pas de développements propres aux ICPE agricoles alors que ces dernières présentent des particularités fortes. Selon le rapport de la Cour, pour les ICPE agricoles, les risques de pollutions chroniques, plus importants que les risques d'accident, devraient conduire à davantage contrôler les exploitations soumises à déclaration⁷⁸.

Vérifier au moins une fois dans la vie de chaque exploitation (notamment les plus petites, uniquement soumises au règlement sanitaire départemental ainsi que celles soumises au régime ICPE de déclaration) les qualités et quantités des rejets d'eaux pluviales et les éventuelles fuites liées à des stockages non conformes (effluent, carburant, produits phytosanitaires) et s'assurer que les personnes engagées dans un parcours d'installation agricole ont conscience des enjeux de leur site au regard de la réglementation environnementale constituerait un réel progrès.

Dans les territoires sensibles, instruire le volet IOTA de l'ensemble des projets soumis à autorisation, enregistrement ou déclaration avec une attention particulière aux ICPE agricoles est également souhaitable.

En 2021, le rapport de la Cour sur la lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne indiquait : « *l'examen de ces dossiers sur des territoires sensibles ne doit pas se solder par un avis tacite : il doit être prioritaire, bénéficier d'une instruction renforcée et d'un avis circonstancié* ». Il

⁷⁸ En allégeant par exemple la périodicité de contrôle pour les élevages de volaille IED non soumis à plan d'épandage (ce qui suppose une révision de la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles).

soulignait également que les services de l'État ne conditionnaient pas la création ou l'extension de nouveaux élevages à des mesures réduisant leur impact sur l'environnement ou la qualité de l'eau.

Les risques associés aux effluents d'élevage et aux pesticides sont réels. Le relèvement significatif des seuils d'autorisation a conduit à ce que les élevages soumis à déclaration, dont le nombre n'est pas connu avec exactitude, représentent la part majeure des installations (en 2021, environ 83 %). En outre, les cumuls d'incidence des différentes activités ne sont pas pris en compte pour déterminer si ces seuils sont dépassés : sur un même site, chaque activité a un seuil propre.

L'article L. 171-7-3 du code de l'environnement créé par la loi du 24 mars 2025 dite « Loi d'orientation agricole » et le décret du 2 février 2026 modifiant la nomenclature des ICPE

Cet article introduit un plafond de 450 € aux amendes administratives pouvant être prononcées en cas de mise en place ou d'exploitation d'une installation d'élevage (ICPE et/ou IOTA) sans déclaration ou enregistrement. Le plafond s'applique aux conditions suivantes :

- l'installation relève du régime de déclaration ou d'enregistrement à la suite d'une modification de sa consistance ;
- elle fonctionnait légalement jusqu'alors ;
- elle ne dépasse pas le seuil d'application du régime auquel elle est désormais soumise de plus de 15 %.

En outre, l'article L. 173-1 I. du même code prévoit que ces faits, sous réserve de l'observation des conditions ci-dessus précisées, ne sont pas passibles des sanctions pénales prévues par ce même article (un an d'emprisonnement et 75 000 € d'amende).

Le décret du 2 février 2026 relève pour sa part les seuils à partir desquels les élevages sont soumis à enregistrement et en deçà desquels ils sont simplement soumis à déclaration. Les seuils jusqu'auxquels une simple déclaration est possible s'établissent désormais à 200 vaches laitières (contre 150 auparavant) et à 500 bovins à l'engraissement (contre 400 auparavant).

En réduisant les exigences normatives (cf. encadré ci-dessus) et en allégeant les régimes de déclaration et de contrôle de leur respect, les récentes modifications législatives accentuent les incohérences entre objectifs de politiques publiques, affaiblissant la capacité de la France à respecter les objectifs de bon état de l'eau que l'État s'est pourtant fixés. La création envisagée d'un régime juridique spécifique pour les élevages⁷⁹ plus simple et plus lisible devrait également mieux prendre en compte les enjeux de protection de l'eau que le régime des ICPE actuel.

B - Des contrôles « conditionnalité » PAC en deçà des enjeux relatifs à la qualité de l'eau

Le principe de conditionnalité soumet le versement de la plupart des aides communautaires du 1^{er} et du 2^{ème} pilier au respect des « exigences réglementaires en matière de gestion » (ERMG) et des « bonnes conditions agricoles et environnementales » (BCAE). Conformément à l'arrêté pris chaque année, les contrôles conditionnalité PAC sur les ERMG

⁷⁹ Cf. le projet de loi d'adaptation au droit de l'Union européenne, adopté par le Sénat en première lecture le 19 février 2026.

sont réalisés par les services déconcentrés de l'État. Environ la moitié des critères faisant l'objet d'un contrôle sont en lien avec la police de l'eau (cf. annexe n° 4).

L'exigence relative à la directive « politique communautaire dans le domaine de l'eau » (DCE) et celle relative à la directive « nitrates » sont contrôlées par un service des DDT tandis que les exigences sur l'utilisation des produits phytosanitaires sont contrôlées par les SRAL des DRAAF. Le programme d'inspections des SRAL mis en œuvre par des inspecteurs phytosanitaires va toutefois au-delà d'un contrôle conditionnalité en ce qu'il concerne tous les utilisateurs ainsi que les distributeurs et non seulement les bénéficiaires de la PAC.

Les contrôles « conditionnalité » PAC, qui peuvent aboutir à des pénalités affectant le versement des aides agricoles, constituent avant tout une exigence européenne. Leur principal objectif est la conformité aux règles communautaires afin éviter les refus d'apurement⁸⁰.

1 - Des pénalités peu lisibles, arrivant avec un décalage de plusieurs mois, voire années

Les pénalités appliquées à la suite d'une non-conformité représentent 1 %, 3 % ou 5 % du montant des aides de la PAC perçues par l'exploitant agricole ou plus rarement de 9 %⁸¹. La réduction au premier constat pour une anomalie mineure est généralement de 1 % ou de 3 %. Au 2^{ème} constat de non-conformité, par exemple pour une largeur insuffisante de bande enherbée le long d'un cours d'eau ou pour une pratique d'entretien interdite, la pénalité sera de 9 %. À titre illustratif, pour un montant perçu par l'exploitant au titre de la PAC de 20 000 € à 30 000 €, la pénalité prélevée peut ainsi varier de 200 à 300 € (1 %) à 2 700 € (9 %).

Comme présenté dans l'annexe n° 4, les suites de ces contrôles sont peu nombreuses, particulièrement pour ce qui concerne le volet DCE. Pour ce qui concerne les contrôles sur les produits phytosanitaires réalisés par les SRAL, ce sont plutôt des avertissements qui interviennent, la mise en œuvre de réfections des aides de la PAC étant moins fréquente.

En outre, ces pénalités sont mal articulées avec les suites habituelles de la police de l'eau : l'instruction de janvier 2024 recommande en cas de non-conformité de mettre en demeure l'exploitant, parallèlement à la réfaction des aides PAC, ce qui revient à mettre en œuvre deux types de suites pour une non-conformité relativement mineure. Ceci est difficilement compréhensible par les intéressés et peu efficient au regard des moyens limités des DDT.

De surcroît, cette consigne, *de facto* rarement appliquée, n'est pas cohérente avec la circulaire du 3 décembre 2024 recommandant aux préfets d'adapter au besoin les priorités de contrôle, soit d'alléger certains contrôles ou de les transformer en opérations pédagogiques pour éviter les frictions. Cette circulaire vise à mieux concilier les enjeux liés à la défense de l'agriculture, à la protection de l'environnement et à préserver l'ordre public.

Il se passe par ailleurs beaucoup de temps entre le constat de l'anomalie par le contrôleur le jour du contrôle sur place et l'application effective de la pénalité. Pour la campagne 2023 (et 2024), les lettres de fin d'instruction formalisant la présence d'anomalies et informant l'exploitant du pourcentage de pénalités appliqué au montant des aides PAC normalement dû

⁸⁰ Le refus d'apurement constitue la sanction de contrôles insuffisants ou de paiements irréguliers. Les aides de la PAC font l'objet d'un préfinancement par les États membres, puis sont remboursées par la Commission européenne, au terme de contrôles ayant pour objet de s'assurer que les dépenses agricoles sont conformes.

⁸¹ Elles peuvent atteindre 15 % pour une anomalie dite « intentionnelle ».

n'avaient toujours pas été transmises en juillet 2025 soit deux ans plus tard et les pénalités n'avaient donc pas été prélevées sur les paiements PAC.

Selon le ministère de l'agriculture, ce retard serait lié à la mise en œuvre de la nouvelle PAC ayant nécessité des développements informatiques en cours de finalisation à l'été 2025. Pour 2022 et 2021, les lettres de fin d'instruction ont été transmises fin février de l'année N+1 et le prélèvement des pénalités est intervenu à l'automne soit au moins un an après les contrôles.

Les exploitants peuvent donc ne pas saisir la signification des prélèvements réalisés. Par conséquent, l'aspect pédagogique des sanctions s'en trouve diminué.

2 - Des préavis systématiques aux contrôles conditionnalité PAC

L'article D. 614-56 du code rural encadre le préavis pour le contrôle de la conditionnalité des aides relevant de la PAC : les contrôles sur place peuvent être précédés d'un préavis pour autant que cela n'interfère pas avec leur objectif ou leur efficacité. Le préavis est strictement limité à la durée minimale nécessaire et ne peut dépasser les 14 jours calendaires, excepté pour les contrôles sur place liés aux animaux pour lesquels le préavis ne peut dépasser 48 heures.

Toutefois, la circulaire signée par le Premier ministre du 4 novembre 2024 sur le contrôle unique dans les exploitations agricoles rend le préavis presque systématique : « *l'organisme de contrôle fixe une date de contrôle en accord avec l'exploitant lorsque les dispositions légales et réglementaires applicables le permettent* ». À titre comparatif, l'instruction relative à la police administrative de l'OFB de 2021 indique qu'il n'y a pas lieu : « *de systématiser l'information préalable [...]. Un équilibre doit être trouvé entre effet de surprise et information pour un motif d'ordre public par exemple, chaque situation devant s'apprécier localement.* »

Le principe du contrôle unique vise à limiter la pression de contrôles sur place à une visite par an. Par ailleurs, prévenir l'exploitant agricole en amont réduit bien entendu le caractère anxiogène du contrôle, permet de s'assurer qu'il soit présent et que les documents auront été préparés. Cela rend en revanche le contrôle moins efficace dans la mesure où cela peut conduire à un report des activités litigieuses pour les soustraire au contrôle.

À titre illustratif, les inspections effectuées par les SRAL qui concernent les distributeurs, les applicateurs ou les utilisateurs de produits phytosanitaires autres que les agriculteurs sont effectuées de façon inopinée à la différence de celles qui concernent les bénéficiaires de la PAC. En 2024, selon la DGAL, les taux de non-conformités en zone non agricole, dont les utilisateurs ne sont donc pas prévenus, sont de 63 % contre 40 % pour les utilisateurs de la PAC, qui bénéficient d'un préavis. Au regard de la nature des vérifications effectuées (cf. 3. *infra*), une mise en conformité « de façade » est aisée à réaliser.

Sans remettre en cause le principe du contrôle annuel unique, l'existence d'un préavis systématique pour les contrôles en exploitation pose problème en ce qu'il supprime toute possibilité d'un contrôle administratif inopiné y compris pour les exploitations les plus à risque. La planification d'une partie des inspections est acceptable, pour les différentes raisons évoquées ci-dessus, mais garder un volant de contrôles inopinés et de surveillance du territoire

apparaît indispensable afin que la « peur du gendarme » incite les exploitants à respecter la réglementation, qui protège également leur santé, en permanence⁸².

3 - Faire évoluer les contrôles conditionnalité PAC pour renforcer leurs effets

Comme présenté dans l'annexe n° 4, les contrôles conditionnalité PAC sont encadrés par un arrêté pris annuellement, qui définit des points de contrôle, ainsi que par des fiches techniques, accessibles à tous, indiquant précisément ce qui doit être vérifié et comment.

Les points de contrôles relatifs à l'application de la DCE sont soit peu ambitieux – le forage, déclaré, doit être équipé d'un compteur d'eau, soit simples à respecter dans le cadre d'un contrôle avec préavis (pas de carburant ou de produits phytopharmaceutiques -PPP- visiblement rejetés dans le sol, pas de PPP présent hors du local affecté au stockage), soit ne concernent presque aucune exploitation (sources diffuses de pollution par les phosphates pour les ICPE agricoles comportant une station de traitement des effluents d'élevage, cf. *supra*). De ce fait, les contrôles conditionnalité relatifs à la DCE se traduisent par un nombre limité de non-conformités. La Cour recommande donc que les points de contrôle fixés par arrêté le soient en vue de permettre une amélioration de la qualité des masses d'eau.

Il est également nécessaire que les SRAL déploient des méthodes de contrôle permettant de s'assurer réellement du respect des interdictions d'épandage de PPP à proximité de points d'eau et du respect de l'application des doses prévues par les autorisations de mise sur le marché. À ce sujet, la pratique des « bilans matière » telle qu'elle existe en région Centre-Val de Loire devrait être généralisée (cf. annexe 4 sur les contrôles conditionnalité PAC).

Devraient également évoluer les pratiques en matière de contrôles nitrates. Il s'agit majoritairement de contrôles visuels (aires de stockage d'effluents, stockage des produits phytopharmaceutiques, etc.) et de contrôles documentaires (plan prévisionnel de fumure, cahiers d'enregistrement, etc.), les documents contrôlés étant largement produits par des prestataires avec le risque d'un lien distendu avec les pratiques réelles des exploitants. Ainsi, réaliser essentiellement des contrôles documentaires sur place n'est pas pertinent. Ces contrôles pourraient être réalisés à distance ou allégés.

De plus, un certain nombre de points de contrôles (absence d'épandage à proximité des points d'eau, pas d'épandage sur les sols à forte pente ou sur des sols détrempés ou gelés, couverture végétale) ne sont réellement vérifiables que si les services de DDT effectuent des contrôles de surveillance du territoire, ce qui n'est fait que dans quelques départements, en particulier dans le Finistère (cf. annexe 4). La fiche technique correspondante indique que ces points font l'objet d'un contrôle visuel ou documentaire.

Le système de suivi des surfaces agricoles en temps réel (3STR) devrait donc être mis à la disposition de la police de l'eau. Il n'est en effet pas normal que des images satellites soient disponibles au sein des services de l'État mais ne soient pas partagées, obligeant d'autres agents de l'État à réaliser des actions de surveillance aléatoires sur le territoire pour s'assurer du couvert d'interculture des sols. L'efficacité d'une telle organisation est doublement questionnable.

⁸² L'instruction relative aux contrôles des ICPE indique qu'environ 10 % des contrôles doivent être inopinés.

Ainsi, la Cour recommande que les inspecteurs de l'environnement aient accès à l'ensemble des outils existants pouvant être utile aux contrôles, dont le 3STR mais également les bases de données d'identification animales.

Ces évolutions sur la mise en œuvre de la politique de contrôle conditionnalité, respectueuses du cadre réglementaire de l'Union européenne, relèvent du niveau national. Il convient toutefois d'être vigilant à ce que l'ensemble des États membres pratiquent des contrôles avec un niveau comparable d'exigence, ce que doit vérifier la Commission européenne. Dans le cas contraire, les exploitants agricoles français pourraient estimer cela inéquitable. Ainsi, pour que les contrôles conditionnalité PAC contribuent réellement à une meilleure application de la directive cadre sur l'eau et de la directive nitrates, la Cour recommande que des points de contrôle plus ambitieux soient fixés et que l'efficacité de ces contrôles soit renforcée par un allègement significatif des contrôles documentaires, par des contrôles sur place concentrés sur des points concrets avec un ciblage sur les exploitations les plus à risque ainsi que par une part de contrôles inopinés.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Plusieurs facteurs contribuent à rendre difficile l'exercice de la police de l'eau.

Structurée progressivement à la suite de la directive cadre sur l'eau (DCE) de 2000, la police de l'eau est, dans ses modalités actuelles d'intervention, relativement récente en France. De plus, les risques qu'elle vise à prévenir ne sont généralement pas immédiats et sont souvent mal compris. De ce fait, les usagers ne perçoivent pas, ou peu, les enjeux de la réglementation. Enfin, ses objets de contrôle sont divers et vont du contrôle « directive nitrates » à la restauration de la continuité écologique, qui peut concerner tout type d'usager et non uniquement des professionnels disposant d'une certaine expertise technique.

A contrario, la police des installations classées est bien ancrée, connue et admise. Elle s'adresse à des installations qui présentent des risques à court terme et qui ont besoin de se conformer à la réglementation pour pouvoir poursuivre leur activité. Elle est dès lors plus facile à faire respecter.

Aux côtés des inspecteurs ICPE, dont environ un tiers seulement de l'activité est en lien avec la police de l'eau, les DDT et l'OFB sont les acteurs du quotidien de la police de l'eau. Parmi ces acteurs, l'OFB concentre des critiques, qui vont au-delà de ses seules pratiques et missions. Les refus de contrôle qui se produisent témoignent à la fois d'un manque de compréhension des enjeux de cette réglementation et d'une situation économique difficile dans un contexte anxigène de changement climatique.

En effet, cette police vise des situations et des notions souvent complexes avec des marges d'interprétation de la réglementation – au demeurant peu lisible et parfois inapplicable. Cela résulte notamment du fait que l'eau, ressource vitale, se situe à l'intersection de politiques publiques, dont les objectifs peuvent être en opposition : l'objectif d'amélioration de la qualité de l'eau peut notamment se heurter à celui de maintien de l'emploi ou de rendements à l'hectare élevés. De même, l'enjeu de souveraineté alimentaire peut implicitement prévaloir sur les questions de santé. Dans les départements, les autorités administratives arbitrent le plus souvent en faveur d'intérêts économiques. Ces choix contribuent à la décredibilisation de la police de l'eau tout en alimentant les critiques des associations de protection de l'environnement et sans apporter de solution de long terme aux difficultés rencontrées en particulier par le monde agricole.

Le manque de cohérence entre les priorités des politiques publiques se fait au détriment de l'efficacité de l'action de la police de l'eau. Le rapport Nexus de l'IPBES de 2024 formalise un consensus scientifique sur les interdépendances entre biodiversité, eau, alimentation et santé. Il met en évidence que les approches cloisonnées engendrent des inefficacités en matière de protection de l'environnement. Une gestion durable de ces enjeux exige des politiques et des actions capables de créer des synergies, maximisant ainsi les co-bénéfices pour la biodiversité, l'eau, le climat, ainsi que pour la santé et l'alimentation humaine.

Comme confirmé par les juridictions financières dans leur rapport annuel sur la transition écologique en 2025, en France, la juxtaposition de différentes politiques conduit à engager des dépenses dont les objectifs, contradictoires, sont susceptibles de ne produire aucun effet. Elle conduit également les préfets à choisir entre différentes priorités. Or, si ces derniers ont besoin de marges de manœuvre sur la manière de procéder, ils ont aussi besoin de caps clairs inscrits dans la durée.

Pour une action plus efficace de la police de l'eau, un alignement des priorités est donc nécessaire : l'organisation gagnera en performance lorsque les actions effectuées par l'ensemble des acteurs suivront une stratégie globale.

Ainsi, même si l'amélioration de l'articulation et de la coopération entre les nombreux acteurs de la police de l'eau est tangible et doit être confortée, elle ne suffira pas à elle seule à rendre cette police plus efficiente, tant que le caractère complexe de la législation, l'application des règles souvent relative et globalement inégale selon les territoires, le manque enfin de cohérence entre politiques publiques continueront de nourrir son inefficacité. Une simplification et une mise en cohérence du droit applicable, à droit constant, sont donc indispensables.

Poursuivant un triple objectif de simplification, d'amélioration de la qualité de l'eau et d'efficacité de la police de l'eau, la Cour émet donc les recommandations suivantes :

- 1. achever et rendre opposable au plus tard en 2028 la carte unique du réseau hydrographique commencée en 2015, en assurant sa cohérence entre départements avec l'appui de l'IGN et d'un tiers de confiance scientifique (ministère de la transition écologique, ministère de l'agriculture, 2028) ;*
- 2. dans une perspective de fusion des référentiels hydrographiques utilisés dans le domaine agricole, expertiser dans le cadre de la révision de la prochaine PAC la faisabilité de transformer les zones de non traitement le long des cours d'eau en bandes enherbées de cinq mètres pour les bénéficiaires des aides de la PAC (ministère de l'agriculture, 2026) ;*
- 3. à l'inverse de ce qui a été fait pour les cours d'eau, retenir une définition unique des zones humides dont l'inventaire devra être achevé en 2027 pour la mise en œuvre de l'ensemble des politiques publiques (ministère de l'agriculture, ministère de la transition écologique, 2027) ;*
- 4. confier au Conseil d'État une mission de clarification et de mise en cohérence des textes normatifs régissant les pouvoirs de police de l'eau (Premier ministre - secrétariat général du Gouvernement, 2027) ;*
- 5. pour des contrôles de la conditionnalité PAC permettant une mise en œuvre plus effective de la directive-cadre sur l'eau, déployer de nouveaux points de contrôle, notamment sur place et pour partie inopinés, tout en allégeant les contrôles documentaires (ministère de l'agriculture, ministère de la transition écologique, 2027) ;*
- 6. donner aux inspecteurs de l'environnement un accès à tous les outils développés pouvant être utiles aux contrôles, parmi lesquels le système de suivi des surfaces agricoles en temps réel 3STR et les bases de données d'identification animales (ministère de la transition écologique, ministère de l'agriculture, 2027 ; recommandation réitérée et modifiée).*

Chapitre II

Des moyens limités à mobiliser de manière plus efficace et efficiente

La deuxième question évaluative porte sur les moyens engagés pour mettre en œuvre la police de l'eau. Compte tenu de la complexité des missions et des multiples tensions s'exerçant sur les quelques 1 560 équivalents temps plein travaillés (ETPT) de la police de l'eau, les moyens dont dispose cette police spéciale s'avèrent insuffisants (I). De plus, leur activité est peu suivie, sans approche par les résultats, ce qui limite les possibilités d'évaluation de leur impact sur la qualité des milieux (II). Les résultats, modestes en termes d'amélioration de cette qualité, montrent la nécessité de gains d'efficience pour permettre aux agents chargés de la police de l'eau de mieux assurer leurs missions (III).

I - Des ressources sous tension

A - Une police de l'eau confrontée à des missions plus nombreuses et plus lourdes

1 - Une complexité technique et procédurale à intégrer dans le travail des agents

En matière d'eau et de milieux aquatiques, la complexité technique et opérationnelle des missions s'ajoute à celle de la réglementation et à son instabilité. Elles ont des conséquences directes sur les actions des agents contrôleurs.

Le besoin de procéder à des analyses et des relevés techniques, tout comme la nature particulière de ce milieu physique, rendent difficiles les actes d'investigation. Identifier précisément le responsable d'une pollution diffuse nécessite de longues recherches. Ainsi la direction de la police et du permis de chasser de l'OFB indique qu'une mission de police prend 15 heures en moyenne pour le milieu aquatique contre 5 heures pour le milieu terrestre, cet écart allant même de quatre heures pour un contrôle de chasse à 44 heures pour une action de gestion qualitative de la ressource en eau.

En services déconcentrés et dans les tribunaux judiciaires, cette complexité est régulièrement mise en avant par les acteurs de la police de l'eau, qui la mettent au premier rang des freins à la mise en œuvre des suites administratives (selon les DREAL) et judiciaires (selon

les DDT) données aux contrôles. La complexité est mise au deuxième rang des freins aux suites judiciaires par les magistrats du parquet.

En administration centrale, les bureaux ou sous-directions chargés du pilotage et de l'animation des fonctions de police de l'eau ou de police des ICPE font au surplus état d'évolutions législatives fréquentes. Ces évolutions mobilisent fortement les équipes, au détriment des autres fonctions des agents, qui portent notamment sur le pilotage des missions d'instruction et de contrôle, pourtant indispensables à la mise en œuvre de la police. La DGPR et le MASA estiment ainsi que sur la période 2024-2025, respectivement 3 ETP et 2,75 ETP ont été consacrés à la préparation des projets de lois relatifs à la simplification ou à l'évolution des missions de l'inspection des ICPE ainsi qu'aux réponses aux amendements. La DEB évalue à 10 ETP les effectifs consacrés aux travaux de simplification et détaille les 50 évolutions législatives ou réglementaires intervenues en matière d'autorisation environnementale depuis 2017.

Enfin, la procédure pénale est également identifiée comme un facteur de complexité d'autant plus fort que tout vice de procédure peut entraîner sa nullité. Les magistrats du parquet interrogés citent régulièrement l'insuffisante formation des services enquêteurs à la procédure pénale comme un frein à l'application de suites judiciaires. L'OFB précise à ce titre avoir défini un cadre pour le recours à une procédure d'enquête simplifiée pour certaines infractions relevant de la contravention de 4^{ème} ou 5^{ème} classe, comme le non-respect d'un arrêté préfectoral de restriction des usages en période de sécheresse. Avec l'accord préalable du parquet, elle permet de recourir à un procès-verbal simplifié et de limiter le nombre de pièces à rédiger pour la complétude de l'enquête. Elle n'est pas adaptée à l'ensemble des cas de figure en matière d'eau et de milieux aquatiques mais son utilisation, en accord avec le parquet, est dans l'ensemble appréciée par les services départementaux de l'OFB notamment pour le gain de temps qu'elle permet.

2 - Un temps de plus en plus limité pour les contrôles

Au sein des services déconcentrés de l'État, la mission d'accompagnement des porteurs de projet dans le cadre de demandes d'autorisations environnementales a pris une place accrue dans les missions confiées aux agents, tout particulièrement depuis la réforme de l'autorisation environnementale « unique » en 2017. La phase dite « amont », qui reste facultative, vise, par des échanges entre l'administration et le porteur de projet, à améliorer la qualité du dossier final par une meilleure compréhension des attendus techniques et réglementaires. À ce titre, plusieurs usagers, notamment des collectivités locales de tailles variées, soulignent l'importance de points réguliers avec les services instructeurs, en particulier la DDT. L'objectif général recherché est donc de simplifier le travail des porteurs de projet, de faciliter l'instruction et d'en réduire les délais.

Cependant, cette phase accroît la charge de travail des agents instructeurs, désormais mobilisés en amont sur des tâches relevant normalement des bureaux d'études, ainsi que l'expriment les DDT. La DEB précise que les services sont fortement sollicités et investis dans cette mission, *a fortiori* depuis que les délais d'instruction ont été raccourcis par la loi du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte. Ainsi, bien que les démarches soient simplifiées pour les pétitionnaires, le processus se complexifie pour les services instructeurs, même si tous les dossiers ne sont pas concernés par ces mesures d'accompagnement.

En conséquence, au sein des services concernés, un temps croissant est consacré à l’instruction au détriment des contrôles, qui deviennent *de facto* une variable d’ajustement dans le plan de charge des agents : en moyenne, le service responsable en DDT alloue 7,5 ETPT aux activités d’instruction des dossiers IOTA, contre 1,6 ETPT aux contrôles sur pièces – dits « contrôles bureau »- visant essentiellement la conformité des systèmes d’assainissement et 1,2 ETPT aux contrôles sur place – dit « contrôles terrain ». Environ un tiers des DDT ayant répondu au questionnaire de la Cour mentionnent le travail d’instruction et d’accompagnement des porteurs de projet comme un facteur limitant leurs capacités à conduire des contrôles ou à en assurer les suites.

Cette situation est d’autant moins satisfaisante que, comme en font notamment part France Chimie et l’AMF, les publics contrôlés ne sont globalement pas satisfaits par les mesures d’accompagnement qui les concernent. Ils attendent avant tout un appui des services de l’État en période de crise, par exemple quand intervient une pollution dont la cause n’est pas évidente, alors même que ces services se trouvent à ce moment dans une position de contrôle, voire de sanction.

À ce titre, l’articulation de missions d’accompagnement, d’instruction et de contrôle, en police administrative comme judiciaire, requiert des positionnements professionnels différents, ce qui nécessite de fortes capacités d’adaptation pour les agents, pouvant plaider en faveur de leur spécialisation. Une piste a ainsi pu être évoquée, consistant à distinguer les services déconcentrés du ministère d’une part, auxquels reviendraient les activités d’instruction et de police administrative et l’OFB d’autre part, à qui incomberaient les missions de police judiciaire. Cette piste ne fait néanmoins pas consensus, l’articulation de missions d’instruction et de contrôle, en police administrative comme judiciaire, enrichissant les pratiques professionnelles des agents : d’une part, la réalisation de contrôles sur le terrain peut faciliter l’instruction et rendre les prescriptions plus concrètes et adaptées ; d’autre part, la pratique de l’instruction nourrit l’efficacité des contrôles, en facilitant la compréhension des non-conformités ou infractions constatées sur le terrain. Cette combinaison de missions et prérogatives gagnerait donc, selon la Cour, à être maintenue, compte tenu de son utilité soulignée par nombre d’inspecteurs de l’environnement interrogés.

B - Des moyens insuffisants pour assumer l'étendue des missions de la police de l'eau

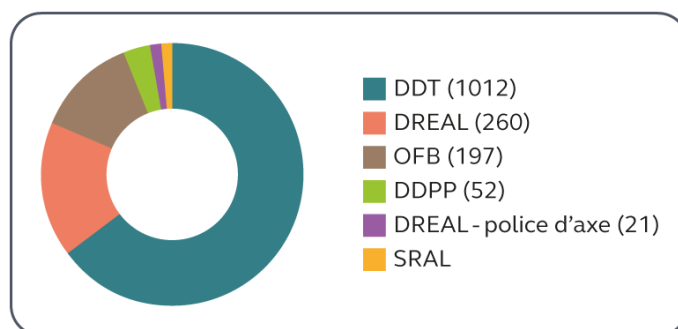
1 - Des effectifs en tension malgré une coopération entre services dans l'ensemble satisfaisante

Sur le plan quantitatif, les effectifs consacrés à la police de l’eau (exprimés en équivalent temps plein travaillé ou ETPT) ne font pas l’objet d’un suivi en tant que tel, ni à l’OFB, ni en DREAL ou en DDPP – ce qui s’explique par le fait que l’activité de ces services n’est pas uniquement consacrée à l’eau et aux milieux aquatiques – ni dans les services des DDT. Interrogées sur le temps-homme consacré chaque année à la police de l’eau entre 2021 et 2024, les DDT répondent en retenant des périmètres différents, selon des clés de conversion entre heures et ETPT non-harmonisées. Sur ce point, la DEB a indiqué ne pas être en mesure de suivre les effectifs en fonction des missions attribuées aux agents.

Pour autant, malgré certaines limites méthodologiques, un travail de reconstitution permet de mettre en lumière des différences marquées entre services en termes d'effectifs ainsi que les tensions auxquelles ces services sont confrontés.

Le schéma ci-dessous, dont les chiffres sont détaillés en annexe n° 3, présente cette reconstitution des ETPT spécifiquement consacrés à la police de l'eau et des milieux aquatiques par les différentes administrations et opérateurs y concourant. Ils représentent environ 1 560 ETPT en 2024⁸³, soit 2,3 ETPT pour 100 000 habitants, dont près des deux tiers se trouvent en DDT. Ceci s'explique par la concentration, au sein de ces services déconcentrés, des missions d'instruction IOTA et de la vérification de la conformité des systèmes d'assainissement au titre de la directive des eaux résiduaires urbaines (DERU). Les activités de police de l'eau et des milieux aquatiques⁸⁴ exercées par les services départementaux de l'OFB apparaissent plus limitées, avec une estimation de l'ordre de 200 ETPT en 2024 et une moyenne à 216 ETPT sur la période 2021-2024⁸⁵. Des estimations relatives aux DREAL et DDPP ont été intégrées à l'analyse, dans une acception large de la police de l'eau ; elles représentent un total de l'ordre de 330 ETPT, dont plus des trois quarts en DREAL et 50 ETPT en DDPP. Ces écarts marqués entre les différents services illustrent en particulier la situation préoccupante des DDPP alors que les ICPE agricoles qu'elles sont chargées de contrôler présentent des risques non-négligeables en termes de pollution des milieux.

Graphique n° 2 : répartition des effectifs consacrés à la police de l'eau (en ETPT)



Source : estimations Cour des comptes, données 2024

Note : les chiffres mentionnés dans la légende sont exprimés en ETPT ; la police d'axe en DREAL exerce les mêmes prérogatives que les DDT en matière de police de l'eau, mais sur des axes fluviaux au-delà des limites départementales voire régionales.

Au total, les plafonds d'emploi du MTE sont en constante baisse depuis 2019⁸⁶. La baisse est encore plus forte pour la part des emplois liés à la politique de l'eau et de la biodiversité, dont font partie les agents en DDT.

Pour les DDT comme pour les DREAL interrogées, la faiblesse des effectifs au regard de missions en extension constitue dès lors, sans surprise, un point d'attention. Pour les inspecteurs

⁸³ Les précautions d'analyse à prendre au vu des estimations réalisées sont détaillées en annexe n° 3.

⁸⁴ Hors pêche et prévention des inondations, qui ne relèvent pas du périmètre de l'évaluation.

⁸⁵ Les agents des services départementaux de l'OFB ne sont pas spécialisés. Le temps d'activité de police consacré à l'eau et aux milieux aquatiques varie en fonction des années, en fonction notamment de la météo estivale.

⁸⁶ Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire de l'État, Mission Écologie, développement et mobilités durables*, 2019 – 2024.

de l'environnement, le manque de temps ressort comme le premier frein à l'exercice de leurs fonctions et le renforcement des moyens humains comme le premier levier pour améliorer la mise en œuvre des suites administratives et judiciaires apportées aux contrôles effectués.

Certains usagers évoquent également le manque de moyens humains de la police de l'eau. Dans leurs réponses apportées à la Cour, les milieux associatifs, la fédération nationale de la pêche et l'association des maires de France (AMF) l'expriment clairement : « *cette politique souffre d'un grave déficit de moyens humains et financiers* » écrit l'AMF à la Cour, rendant « *trop rares* » les contrôles et leur suivi, de même que les actions de prévention des pollutions et des surexploitations de la ressource en eau, comme le souligne la Fédération nationale des collectivités concédantes et en régie (FNCCR) dans sa réponse.

Toutefois, l'analyse de détail introduit des nuances. D'abord, les dynamiques sont hétérogènes entre les administrations. Ainsi, à l'inverse des effectifs des services liés à l'eau et à la biodiversité, les moyens consacrés à la prévention des risques, dont font partie les inspecteurs ICPE, augmentent depuis 2022, après de légères baisses en 2020 et 2021, comme le détaille l'annexe n° 3. Autre exemple, le manque de temps, traduisant une insuffisance de moyens, est présenté comme le principal frein aux missions pour 37 % des inspecteurs en DDT contre seulement 14 % des inspecteurs à l'OFB. Les effectifs et leurs dynamiques sont également variables entre territoires et diversement suivis d'une DDT à l'autre, ainsi que le montre le cahier d'analyses quantitatives et qualitatives du présent rapport.

Il existe enfin des différences marquées dans la composition des effectifs des services. Les services de police de l'eau en DDT comptent plus de 85 % d'agents de catégorie B et C ; les services chargés des ICPE industrielles ou de l'environnement au sein des DREAL sont à l'inverse essentiellement composés d'agents de catégorie A et A+, y compris pour les missions d'inspection. En DREAL, 75 % des inspecteurs de l'environnement interrogés ont un niveau de formation équivalent à bac +5, ce qui n'est pas le cas en DDT et à l'OFB. Or, les missions des DDT tendent vers plus de coordination et de planification – animation des MISEN, élaboration du plan de contrôle inter-service – et les fonctions d'instruction et de contrôle se complexifient, comme évoqué précédemment. Cet écart peut être source d'une tension accrue en DDT, avec des agents de catégorie B ou C exerçant *de facto* des missions de catégorie A. L'OFB se trouve lui aussi dans une situation particulière, avec des chefs de service majoritairement de catégorie B (techniciens de l'environnement) et de rares recrutements ou promotions en catégorie A, induisant un décalage entre leur catégorie et leurs missions.

Le taux élevé de rotation observé au sein de certains services accentue la tension sur les effectifs : même au complet, un service peut perdre en efficacité s'il est composé d'agents ne restant que peu de temps en poste. La charge de travail pèse alors sur les encadrants et collègues plus expérimentés qui doivent accueillir régulièrement de nouvelles personnes, sans garantie d'une montée en compétence suffisante pour y faire face. Au sein des services chargés de la police de l'eau en DDT, la synthèse des réponses au questionnaire de la Cour permet ainsi de conclure à un taux moyen de rotation d'environ 14 % en 2023-2024, à comparer au taux de rotation moyen de 8,8 % au sein de la fonction publique d'État en 2022. Ces données, relevant d'estimations des DDT, doivent être interprétées avec prudence. Elles permettent néanmoins de conclure à une situation spécifique de ces services, avec des conséquences en termes de perte de compétence et d'efforts de formation sur des sujets particulièrement techniques. À l'inverse,

au sein de l'OFB, le taux de *turn-over* est inférieur au taux de rotation moyen au sein de la fonction publique⁸⁷.

Parallèlement, certains services seront confrontés dans les prochaines années à des vagues importantes de départs en retraite. Les services chargés des ICPE agricoles sont particulièrement concernés, avec 25 % de départs potentiels sous cinq ans selon un rapport de 2024 de l'IGEDD.

Enfin, l'exposition à des violences physiques ou verbales est très présente. Même si celle-ci n'est pas propre aux agents de la police de l'eau, elle les place dans une situation singulière, ainsi que le montre l'encadré ci-dessous.

Les violences subies par les inspecteurs de l'environnement : des agents plus exposés

Le questionnaire adressé aux inspecteurs de l'environnement comportait plusieurs questions sur les violences subies. Au moment où ils ont répondu, les agents interrogés se trouvaient dans une situation particulière : ils avaient été confrontés à une multiplication des actes d'agression, verbales ou physiques et avaient vu leur action remise en cause par plusieurs personnalités politiques nationales en 2024 et 2025.

Au total, 48 % des répondants ont déclaré avoir fait l'objet de violences et/ou de menaces, physiques ou verbales, dans l'exercice de leurs fonctions. Cette proportion varie selon les administrations de rattachement, allant de 27 % pour les DREAL à 67 % pour l'OFB.

Parmi les répondants, 62 % indiquent que ces violences se produisent moins d'une fois par an, 16 % déclarent une fréquence supérieure ou égale à deux fois par an et 43 % estiment que ces violences ou menaces sont en augmentation.

Les inspecteurs de l'environnement sont nettement plus exposés comparativement à l'ensemble de la fonction publique : une étude de la DGAFP publiée en juin 2025 fait état de 16 % d'agents publics déclarant avoir subi au moins une atteinte à leur personne en 2022, dont 45 % intervenus dans un cadre professionnel.

Ces éléments, combinés à la complexité du corpus normatif, conduisent à un constat partagé de moyens insuffisants, tant au sein des services que parmi les publics contrôlés ou usagers de la police de l'eau, que confirment des comparaisons nationales ou internationales.

Ainsi, en France, les effectifs de la police de l'eau sont nettement moins nombreux que les 7 200 gendarmes déployés dans les escadrons départementaux de sécurité routière. Plus significatif encore, à échelle européenne, le ratio ETPT consacré à la police de l'eau pour 100 kilomètres de cours d'eau en France est infime (0,3 ETPT/100 km de cours d'eau) et sensiblement plus faible que dans d'autres pays européens (de l'ordre de 0,5 à 0,8 ETPT/100 km en Allemagne ou en Espagne)⁸⁸.

⁸⁷ Ce taux n'est pas calculé à l'échelle nationale. L'OFB indique toutefois que le nombre de départs d'inspecteurs de l'environnement est de l'ordre de 50 par an.

⁸⁸ Ces estimations constituent des ordres de grandeur en raison de l'absence de données fiables sur le sujet. Le ratio ETP / 100 km de cours d'eau est possiblement sous-estimé pour l'Allemagne et l'Espagne.

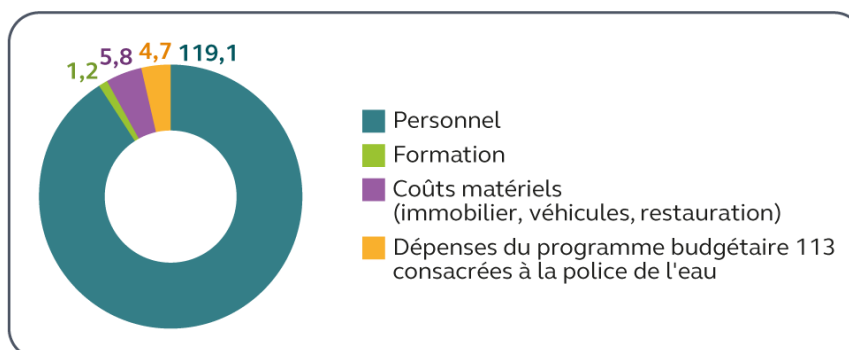
2 - Des moyens financiers limités au regard des enjeux

Les moyens engagés pour la police de l'eau sont, comme les effectifs, complexes à reconstituer car ils sont éclatés au sein de plusieurs programmes budgétaires, gérés par trois ministères⁸⁹ et l'OFB. De plus, les coûts de la police de l'eau ne sont pas nécessairement suivis isolément : par exemple, les effectifs du MTE en services déconcentrés et les crédits associés sont suivis par type d'affectation et non par fonction ; de même, à l'OFB, les coûts de formation afférents à la police environnementale de l'eau ne sont pas suivis de manière spécifique. Les constats développés reposent donc de nouveau sur des estimations ; la méthode en est présentée en annexe n°3.

Comme le montre le graphique ci-dessous, le coût moyen annuel de la police de l'eau peut être évalué à environ 130 M€, dont plus de 90 % de dépenses de personnel, estimées sur la base de coûts moyens bruts chargés annuels rapportés aux effectifs.

Au regard des enjeux, ce coût apparaît relativement modéré. Il l'est par rapport aux moyens engagés pour d'autres politiques publiques, même s'il est difficile d'établir des comparaisons entre domaines d'intervention distincts. Le coût de la police de l'eau ne représente ainsi que 32 % du budget de la sécurité routière, autre domaine stratégique pour la préservation de vies humaines. Dans un champ thématique plus proche de la police de l'eau, son coût représente un peu plus d'un tiers du programme budgétaire consacré à la prévention des risques naturels et technologiques - hors subventions versées aux opérateurs.

Graphique n° 3 : répartition des moyens engagés pour la police environnementale de l'eau (en M€) en 2024



Source : Cour des comptes d'après données ministères et OFB

Le coût de la police de l'eau est également faible au regard des risques budgétaires que représente sa mise en œuvre lacunaire. L'amende forfaitaire à laquelle la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a condamné l'Italie en mars 2025 pour non-respect de la DERU 1, contentieux sous le coup duquel se trouve également la France (cf. encadré ci-dessous), représente 10 M€, soit 8 % du budget annuel de la police de l'eau française. En Italie, si la remise en conformité tardait, des astreintes semestrielles de 13 M€ s'appliqueraient. Une seule de ces astreintes, additionnée à l'amende forfaitaire, représenterait 18 % du budget annuel de la police de l'eau française. Les montants en jeu dans le cadre de contentieux européens apparaissent donc élevés, comme le montre l'encadré ci-dessous.

⁸⁹ Ministère de la transition écologique (programmes 113, 181, 217), ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (programmes 206 et 215), ministère de l'intérieur (programme 354).

Des risques financiers élevés pour l'État dans le cadre de contentieux européens ou nationaux

L'État fait l'objet de procédures contentieuses liées à des enjeux de qualité de l'eau, au niveau européen et national, dont les implications financières peuvent être importantes.

Au niveau européen, la France a été visée par plusieurs recours en manquement initiés par la Commission européenne devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Dans ce cadre, la CJUE peut prendre un arrêt reconnaissant le manquement de l'État membre à ses obligations. Ce dernier doit alors se mettre en conformité avec le droit européen. Si aucune mesure n'est prise ou si elles sont insuffisantes, la CJUE peut prononcer des amendes potentiellement assorties d'astreintes.

La CJUE a condamné la France à plusieurs reprises pour non-respect de la directive nitrates, en 2013 et 2014. Il a notamment été jugé que l'État n'avait pas procédé à un recensement complet des zones vulnérables et présentait des plans d'action insuffisants.

En février 2025, la Commission européenne a introduit un recours en manquement contre la France, cette fois pour non-respect des directives 98/83/CE du 3 novembre 1998 et 2020/2184 du 16 décembre 2020, relatives aux eaux destinées à la consommation humaine, en raison de la présence excessive de nitrates dans l'eau potable d'au moins 107 unités de distribution.

En matière d'assainissement, la France a également fait l'objet de plusieurs condamnations par la CJUE, pour non-respect de la DERU 1, en 2013, 2016 et 2024. Bien que la directive ait permis d'améliorer le traitement des eaux usées, 78 stations d'épuration étaient encore jugées non-conformes par la CJUE en octobre 2024.

Si la France n'a encore jamais été condamnée au paiement d'amendes ou d'astreintes, les montants en jeu sont élevés. Par exemple, si les non-conformités à la DERU 1 persistaient, la France pourrait être condamnée à une amende estimée à 25 à 30 M€, hors astreintes, selon un rapport de l'IGEDD-IGA de 2023.

L'État a également fait l'objet de condamnations par les juridictions nationales dans des affaires concernant la dégradation de la qualité de l'eau. Il en est ainsi d'un jugement du tribunal administratif de Rennes en mars 2025, qui a enjoint l'État de prendre, sous dix mois, les mesures nécessaires pour réduire effectivement la pollution des eaux par les nitrates en région Bretagne, reconnaissant que l'insuffisance de l'action de l'État en matière de lutte contre les algues vertes constitue un préjudice écologique qu'il lui appartient de faire cesser.

De même, la décision de la Cour administrative d'appel (CAA) de Nantes du 24 juin 2025 a reconnu la responsabilité de l'État pour faute en raison de carences dans la mise en œuvre de la réglementation destinée à lutter contre les nitrates : l'État a été condamné à dédommager, à hauteur de plus de 300 000 €, les proches d'un joggeur mort sur une plage bretonne polluée par les algues vertes.

La jurisprudence administrative se fonde désormais fréquemment sur les articles 1246 à 1248 du code civil pour ouvrir la voie à des réparations, y compris pécuniaires, du préjudice écologique, bien que ces articles ne s'appliquent pas expressément à l'État : il en est ainsi par exemple d'un arrêt de la CAA de Paris du 3 septembre 2025 qui enjoint l'ANSES de réexaminer sous deux ans les autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques. L'État ainsi que Phytéis, organisation professionnelle de la filière phytopharmaceutique, se sont pourvus en cassation.

Enfin, les services rendus par la police de l'eau doivent être mis en regard des services rendus par les écosystèmes qu'elle a pour mission de préserver. Par exemple, les zones humides jouent un rôle important de purification de l'eau. Le Commissariat général au développement durable estime ainsi à 2 000 € par hectare et par an le gain sur les dépenses de traitement d'eau

potable. La préservation de 20 000 hectares de zones humides⁹⁰ par an permettrait ainsi un gain annuel de 40 M€, soit 30 % du coût de la police de l'eau. Plus largement, une étude de novembre 2024 estime à 5 Md€ par an le coût des dommages causés par les usages de l'eau⁹¹.

3 - Des formations inégales entre administrations

Le contenu et l'organisation de la formation des agents chargés de la police de l'eau constitue un autre facteur d'hétérogénéité. Il convient cependant de distinguer les parcours de formation obligatoire pour le commissionnement et l'assermentation des inspecteurs de l'environnement, des formations d'accueil et continues pouvant être proposées par ailleurs.

L'OFB dispose de parcours de commissionnement plus longs. Cependant, en matière d'eau et de milieux aquatiques, l'effort de formation a diminué au cours des dernières années : les nouveaux arrivants sur le grade de technicien de l'environnement disposent de huit jours de formation sur l'eau en 2025, contre 36 en 2018 à l'AFB. Ceci induit une perte progressive de technicité en matière d'eau et de milieux aquatiques, reconnue par l'OFB, qui s'explique par « *le départ à la retraite des collègues anciennement formés avant la création de l'OFB* » ainsi que par la nécessité « *d'intégrer à la fois les enjeux terrestres et les enjeux aquatiques au sein d'un parcours de formation dont la durée est globalement stable* ».

Ces parcours sont pourtant nettement plus longs et étayés que ceux proposés au sein des services déconcentrés. Les agents au sein des DDT sont nombreux à citer le manque de formation comme un frein à l'exercice de suites judiciaires, un quart des DDT interrogés le citant même comme le frein le plus important (voir cahier d'analyses quantitatives et qualitatives). Le CESAN a quant à lui mis en place, dans le cadre du chantier prioritaire du Gouvernement, des formations aux fondamentaux de la police judiciaire à destination des fonctionnaires des administrations spécialisées, mais, malgré une forte demande, le nombre d'agents formés en 2025 lors de la première session reste faible : 55 agents, dont 32 de la DGAL, 20 de la DGPR, 2 de la DGALN.

En ce qui concerne les inspecteurs ICPE, la DGPR pilote leurs programmes de formation⁹², indépendamment de leur affectation aux ICPE industrielles ou agricoles, au détriment des agents qui se consacrent aux ICPE agricoles.

II - Des outils défailants pour mesurer pleinement l'impact de l'action de la police de l'eau

Les administrations chargées de la police de l'eau ont mis en place des outils de suivi de leur activité en termes de nombre de contrôles et de suites données. Toutefois, ce travail a été mené en silos, en multipliant les outils et sans cohérence de pilotage, ainsi que l'illustre le fait que la DEB ne dispose toujours pas de la maîtrise d'œuvre de son principal outil de pilotage,

⁹⁰ En moyenne depuis le début du 20^{ème} siècle, 20 000 hectares de zones humides sont détruits chaque année.

⁹¹ Maria Salvetti, *Panorama du financement global de la politique de l'eau en France métropolitaine*, étude pour le Cercle français de l'eau, novembre 2024.

⁹² Quatre semaines sur un an, dont une semaine technique, avec un module portant sur l'eau.

Licorne, historiquement affecté au MASA. En outre, ceci a pour conséquence de limiter les possibilités d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience de la police de l'eau et un suivi plus qualitatif de son action, qui gagnerait pourtant à se développer, en cohérence avec les objectifs de résultats qui lui sont fixés.

A - Des systèmes d'information peu fiables pour le suivi de l'action de la police de l'eau

1 - Des bases de données nombreuses, non-interopérables et ne recouvrant pas les mêmes champs

Les bases de données utilisées par l'État et ses opérateurs, relatives aux actions d'instruction, de contrôles et de suites aux contrôles en matière de police de l'eau, se sont multipliées. Leur contenu et leur périmètre diffèrent. Ceci peut s'expliquer par la construction relativement récente et par étapes de l'édifice administratif actuel et par la diversité des métiers de la police de l'eau, dont les logiques professionnelles varient, nécessitant des outils adaptés à leurs besoins propres. L'inefficience du système n'en demeure pas moins problématique. En effet, ces bases de données ne communiquent pas, ou mal, entre elles et présentent souvent des limites en termes de fiabilité des données, ce qui nuit à l'appréhension globale de l'action de la police de l'eau.

La base Licorne, utilisée par le MTE, recense les contrôles « eau et nature » ainsi que les suites données, mais reste dépendante du MASA pour son évolution. Elle ne couvre pas tous les domaines, communique mal avec d'autres outils et contient des données incomplètes ou peu fiables.

L'OFB utilise la base OSCEAN pour ses actions de police, dont les indicateurs diffèrent de ceux de Licorne. Malgré des transferts partiels de données entre les deux systèmes, les informations collectées restent incomplètes. OSCEAN ne dialogue pas non plus avec GEACO, autre applicatif de l'OFB, qui recense le temps passé par les agents sur les champs d'activité de l'opérateur.

D'autres outils sectoriels existent, sans interopérabilité : SILLAGE (épandage), ROSEAU (assainissement), GUNenv (ICPE ; autorisations environnementales), RESYTAL utilisé par les DDPP et les SRAL ou PILOTE (suivi des chantiers prioritaires du gouvernement).

Aucune de ces bases n'est reliée à celles du ministère de la justice, ce qui empêche le suivi des suites judiciaires. Ce morcellement génère doublons et erreurs de saisie. À ceci s'ajoutent des pratiques de rapportage hétérogènes et faillibles. Par exemple, certaines DDT ne renseignent pas systématiquement les suites dans Licorne, et des agents de l'OFB tiennent encore des suivis manuels.

En somme, l'absence d'un système intégré compromet la cohérence, la fiabilité et la lisibilité de l'action de la police de l'eau. Elle ne permet pas de tirer de conclusions univoques quant à l'efficacité de cette action.

2 - Des indicateurs non-harmonisés entre les différents services et inégalement pertinents

Outre la multiplicité des bases, les indicateurs utilisés par les différents acteurs ne sont pas toujours harmonisés ni pertinents.

Tout d'abord, la précision du suivi des activités d'instruction est variable : pour ce qui concerne les DDT, la DEB n'a pas fixé d'objectif quantitatif, même indicatif, de volumes d'actes d'instruction par agent et ne suit pas spécifiquement de ratios par ETP. Même si la grande variabilité de complexité des projets instruits rend peu parlante une approche arithmétique de la productivité, l'absence totale d'objectifs empêche de cadrer l'activité des agents. Il ressort du questionnaire de la Cour aux DDT des écarts marqués entre départements, avec des rapports de 1 à 30 voire 1 à 45 certaines années pour les ratios d'actes instruits par agent : de tels écarts devraient être expliqués ou analysés. Pour autant, aucune corrélation ne peut être établie entre nombre d'ETP consacrés à l'instruction et quantité de procédures instruites. Ces variations reflètent néanmoins un déficit de suivi de la productivité de l'activité d'instruction, tant à l'échelon central que local, donnant lieu à des estimations approximatives et interdisant d'en tirer des enseignements en termes d'organisation de l'activité.

La non-harmonisation des définitions d'indicateurs entre les différents acteurs renforce ce défaut de fiabilité. L'exemple de la notion de contrôle l'illustre bien. Celle-ci fait l'objet, en pratique, de multiples définitions et méthodes de mesures, rendant peu aisées les comparaisons entre administrations et l'établissement d'une vision d'ensemble.

Les « contrôles » : une notion hétérogène, partielle, ne reflétant pas de manière satisfaisante l'activité réelle des services et son impact sur la qualité de l'eau

La comparaison de la notion de « contrôle » entre trois acteurs montre les écarts d'interprétation :

- l'OFB comptabilise comme un contrôle l'ensemble des interventions réalisées sur le terrain ; ainsi, dans le cadre de la surveillance du respect d'un arrêté sécheresse, si 15 particuliers ont fait l'objet d'une vérification de l'interdiction d'arroser leurs jardins, 15 contrôles seront comptabilisés, au même titre qu'un contrôle d'une ICPE soumise à autorisation pour l'inspection des installations classées ;
- au sein des DDT, un contrôle documentaire de la conformité d'un système d'assainissement équivaut au contrôle sur le terrain d'un IOTA complexe soumis à autorisation environnementale. Des divergences d'interprétation peuvent également se faire jour, comme en a témoigné le renseignement du questionnaire adressé aux DDT : une partie des DDT seulement ont inclus les contrôles des systèmes d'assainissement dans le champ des contrôles ; par ailleurs, la définition des contrôles « bureau » et « terrain » peuvent varier ;
- la gendarmerie nationale ne communique quant à elle que sur les infractions et pas sur les contrôles en tant que tels, la donnée n'étant pas suivie par les systèmes d'information.

Cet indicateur « contrôle » montre la grande diversité des activités relatives à la police de l'eau et la complexité des comparaisons entre les différents corps qui le pratiquent. Elle met aussi en évidence ses limites. D'une part, il n'a pas vocation à fournir des informations sur les activités de prévention ou d'instruction, et ne permet donc pas d'apprécier l'activité réelle de certains services. De plus, une large partie des suites dites « informelles » (échange oral,

courrier simple) ne sont tout simplement pas comptabilisées, alors qu'elles peuvent produire un effet (cf. *infra*). Le CESAN a engagé un travail spécifique sur l'indicateur « contrôles » du chantier prioritaire du gouvernement, qui vise à « créer un système d'information "chapeau", dont la finalité serait la collecte des données mises à disposition par les systèmes d'information des différentes administrations afin de présenter à l'autorité administrative un outil de suivi unique des contrôles réalisés en matière environnementale ». Cette démarche, intéressante, devra identifier spécifiquement le suivi de l'impact de la police de l'eau (cf. *infra*). D'autre part, l'indicateur « contrôles » ne dit rien des suites qui leur sont données, donc de l'impact de la police de l'eau et de son efficacité.

À ce titre, les indicateurs d'efficacité et d'efficience des contrôles sont inégalement développés et performants. Ceux des ICPE sont documentés, à défaut d'être précisément suivis nationalement : ainsi, dans le référentiel méthodologique des inspecteurs, un objectif est exprimé par un nombre de visites par agent, les visites devant être effectuées seul et devant durer en moyenne une demi-journée. Sont prévus trois jours de travail incluant les préparations et les suites par inspection. Pour ce qui concerne la police de l'eau et de la nature, l'instruction du 2 janvier 2024 mentionne un objectif indicatif de 20 % du temps de travail en moyenne consacré aux contrôles sur le terrain des prescriptions. Cet objectif est vague, diversement compris des DDT⁹³ et en tout état de cause non-atteint pour près de 60 % d'entre elles⁹⁴.

Le taux de retour à la conformité après un manquement administratif constitue un autre indicateur *a priori* pertinent de l'efficacité des actions menées : il mesure la part des retours à la conformité constatés en N et N-1 parmi les contrôles non-conformes des DDT, DREAL-DGTM et DRIEAT effectués en N-1 et ayant donné lieu à un rapport de manquement administratif. Pourtant, alors même qu'il fait partie des indicateurs de performance du budget de l'État consacré à l'eau et à la biodiversité⁹⁵, cet indicateur montre des limites de suivi notables. D'abord, les données Licorne dont il est issu manquent de fiabilité, les agents n'étant pas obligés de renseigner cette information. De plus, le retour à la conformité n'est calculé qu'à partir des contrôles non-conformes ayant donné lieu à un rapport de manquement administratif. Cette catégorie concerne à peine la moitié des contrôles non-conformes, comme détaillé *infra* : un nombre important de retours à la conformité est donc « hors du champ » des calculs. Il est ainsi impossible de tirer de cet indicateur des conclusions quant à l'efficacité des contrôles en matière de retours à la conformité. Enfin, appliqué au périmètre de l'évaluation et pour les seuls services déconcentrés de l'État, le taux de retour en conformité reste bas, aux alentours de 37 %, avec des évolutions erratiques.

Remédier à ces lacunes sans ignorer la diversité des métiers impliqués suppose un engagement fort des administrations. Il serait difficile, voire contre-productif, de rechercher une solution mécanique et uniforme, telle l'harmonisation complète des indicateurs d'activité de la police de l'eau. Pour autant, la situation actuelle n'est pas acceptable en ce qu'elle ne permet pas d'organiser rationnellement le travail des services en fonction de l'impact de leur action. À cet égard, les recommandations de la Cour et des corps d'inspection sur la nécessaire

⁹³ Certaines DDT ont mentionné l'objectif de contrôler sur le terrain 20 % des actes administratifs instruits, d'autres ont inclus les contrôles conditionnalité PAC sur les nitrates dans leur décompte.

⁹⁴ Voir analyse du questionnaire aux services déconcentrés de l'État dans le cahier d'analyses quantitatives et qualitatives.

⁹⁵ Programme budgétaire 113 – Paysages, eau et biodiversité

amélioration du suivi statistique de la police de l'eau, qui se sont succédé et sont restées sans réponse depuis plus de dix ans, restent d'actualité face à un suivi partiel, fragmenté et manquant souvent de fiabilité.

B - Un déficit de suivi des effets qualitatifs de la police de l'eau

Si le suivi quantitatif de l'activité de la police de l'eau est lacunaire en termes de temps passé, d'actes pris et de suites données, la mesure de son impact qualitatif sur l'amélioration de la qualité de l'eau au sens de la directive-cadre sur l'eau est également nettement insuffisante.

Les programmes de mesure des SDAGE visent à suivre l'état des masses d'eau pour ajuster les programmes d'action. Toutefois, il est difficile d'isoler en leur sein la seule activité de la police de l'eau et de la distinguer des autres interventions qui concourent à l'amélioration de la qualité des masses d'eau, qu'elles relèvent de l'État, des collectivités territoriales ou des administrés et acteurs économiques. Ceci complique l'évaluation de l'efficacité de la police de l'eau à l'aune de l'objectif général de préservation et d'amélioration de la qualité de l'eau. La démarche est pourtant accessible : c'est ce que démontre l'étude conduite par la *Toulouse School of Economics* à la demande de la Cour, relative à l'impact des actions de la police de l'eau sur l'état des masses d'eau, sujet qualifié de « frontière de recherche » (cf. encadré ci-dessous).

Une étude économétrique permettant d'approcher l'effet causal isolé des actions de police de l'eau

L'équipe de chercheurs de la *Toulouse School of Economics* a travaillé à partir des bases de données transmises par l'OFB et le ministère de la transition écologique (OSCEAN, Licorne et GUNEnv), selon une méthode économétrique visant d'abord à supprimer différents biais d'analyse liés aux multiples interventions pouvant concourir à l'amélioration de la qualité de l'eau puis à apparier les bases de données des contrôles et celles, ouvertes, relatives à la qualité des masses d'eaux entre 2019 et 2024 (Naiades). Les actions de police de l'eau retenues sont les contrôles réalisés, en police administrative et judiciaire, par l'OFB et les services déconcentrés de l'État (DDTM et DREAL) entre 2019 et 2024. Pour la qualité de l'eau, quinze indicateurs physico-chimiques ont été retenus, cohérents avec les indicateurs de la DCE et susceptibles d'être rapidement affectés par une action de police, en neutralisant les effets que les conditions météorologiques peuvent avoir sur eux.

Deux méthodes d'analyse sont utilisées : l'une à « effets fixes » (comparaison de l'état des masses d'eau au niveau d'un point de contrôle avant et après traitement), l'autre en dynamique (comparaison de l'état des masses d'eau au niveau d'un point de contrôle avant et après le contrôle puis mois par mois après le contrôle, par rapport à une situation de référence sans action de police de l'eau). L'objectif est de déterminer si l'intervention de la police de l'eau a un effet sur les paramètres de la qualité de l'eau, à quel moment et pendant combien de temps.

L'étude menée n'est pas exempte de limites, soulignées par les auteurs eux-mêmes. Premièrement, les résultats obtenus n'ont pas tous la même robustesse et s'il est possible de tirer des conclusions dans le sens d'un impact qualitatif de la police de l'eau sur certains paramètres de la qualité de l'eau, tel n'est pas le cas pour d'autres, comme les nitrates ou la chlorophylle A. Concernant plus particulièrement les nitrates, une autre étude de Chabé-Ferret *et al.* menée en 2021 montre un effet plus marqué de la mise en place d'une réglementation relative aux zones vulnérables sur la baisse des concentrations en nitrates. Par ailleurs, des cyclicités infra-annuelles de la concentration de certains paramètres étudiés, indépendantes de toute action de police, persistent dans les mesures : il n'est donc pas possible d'affirmer que certaines variations ne sont pas dues à des facteurs exogènes. Enfin, pour certains paramètres (cadmium et mercure), les données sont insuffisantes pour conclure à une quelconque corrélation ou causalité.

Pour autant, les modèles économétriques appliqués permettent de conclure à un effet positif, statistiquement significatif, des actions de contrôle de la police de l'eau sur l'amélioration de certains de ces paramètres physico-chimiques (principalement les matières en suspension, la demande chimique en oxygène ou DCO, qui est un indicateur de pollution organique, les nitrites et les phosphores), tout en insistant sur le délai de plusieurs mois parfois nécessaire pour voir cet effet apparaître et la variabilité de l'intensité de cet effet (plus marqué dans les zones les plus exposées à la pollution).

Ainsi, cette étude a abouti à des résultats nuancés mais significatifs. Elle ouvre la porte à d'autres travaux scientifiques sur l'analyse de l'impact de la police de l'eau, et notamment sur des comparaisons avec l'impact d'autres dispositifs, comme la mise en place de nouvelles réglementations ou les dispositifs incitatifs de financement.

L'étude est publiée dans sa version complète avec le présent rapport.

Cette étude met en évidence l'apport que la recherche pourrait fournir à l'analyse de l'impact de la police de l'eau. D'une part, en opérant des comparaisons avec d'autres leviers de politique publique, comme la réglementation ou les financements incitatifs, cette étude montre que de récents travaux de recherche peuvent apporter un éclairage en termes d'efficacité des politiques publiques et d'articulation entre elles. D'autre part, elle a mobilisé des indicateurs existants détaillés et robustes en matière de qualité des masses d'eau (Naiades), qu'il serait pertinent de mobiliser davantage pour définir un suivi qualitatif des activités en matière de police de l'eau, en privilégiant une approche par les résultats plus que par les moyens.

En effet, les indicateurs reflétant plus directement l'impact des activités de la police de l'eau sont à ce jour insuffisants. Par exemple, les effets réels des arrêtés de prescription IOTA ne sont ni suivis ni systématiquement contrôlés, les DDT favorisant l'instruction au détriment du contrôle. De même, les retours à la conformité sont mal renseignés et souvent réduits à une régularisation administrative, sans garantie de remise en état effective de l'environnement. À l'inverse, l'autorité judiciaire prononce des « remises en état » qui font l'objet d'un meilleur suivi⁹⁶, même si des marges de progression existent. Un groupe de travail copiloté par la DACG et le CESAN élabore au demeurant des propositions visant à renforcer l'exécution et le contrôle de ces mesures, dont les conclusions sont attendues pour 2026 : la Cour sera attentive aux décisions qui pourraient être prises à cet égard.

⁹⁶ 60 % des magistrats du parquet ayant répondu au questionnaire de la Cour indiquent l'existence d'un suivi effectif des remises en état de l'environnement et des réparations complémentaires liées à la perte de fonctionnalités écologiques.

Pour conclure, les administrations sont ainsi confrontées à trois enjeux :

- faciliter et fiabiliser le suivi et le rapportage de l'activité de police et l'orienter vers les résultats qualitatifs obtenus ;
- disposer de données comparables ;
- s'assurer que ces données et ces outils de rapportage soient directement utiles aux agents de terrain et qu'ils permettent des gains de temps.

Les deux premiers enjeux sont essentiels pour que l'État puisse démontrer la réalité de son action, notamment dans un contexte contentieux plus marqué, mais aussi dans la perspective d'orienter son action vers les leviers les plus efficaces. De plus, il s'agit de disposer d'une base commune d'informations utiles au niveau local pour la planification des contrôles, avec une source harmonisée d'informations.

Le dernier enjeu portant sur l'utilité des outils pour les agents est directement lié à la fiabilité du rapportage. En effet, la première condition de la fiabilité des données nationales est celle d'un rapportage précis et correct par les agents au niveau local, ce qui ne sera possible que si cet exercice leur est réellement utile et n'alourdit pas leurs missions. Or Licorne est aujourd'hui renseigné manuellement, sans lien clair avec les outils métiers d'instruction et de contrôle, de manière souvent irrégulière, ce qui rend les pratiques de rapportage insatisfaisantes et les indicateurs peu fiables ou peu pertinents. Pour répondre à cette double problématique de fiabilité et d'efficacité, il convient d'adopter une approche « métier » en s'appuyant sur des outils existants, tels que GUNEnv pour l'instruction ou OSCEAN pour les contrôles. Sans créer un nouvel applicatif, coûteux en ressources, l'amélioration et la mutualisation de ces logiciels, ainsi que le développement de solutions techniques permettant d'automatiser le rapportage national à partir de leurs données, constitueraient un levier efficace. Un outil plus partagé entre DDT et OFB, intégrant des flux d'information automatisés et des fonctionnalités facilitant le travail des agents, permettrait à la fois des gains de temps et un appui opérationnel réel.

Dans un objectif d'efficacité et de sécurisation du rapportage national, en y affectant des ressources humaines et budgétaires spécifiques, la Cour recommande donc de s'appuyer sur les logiciels métiers existants pour construire un outil de rapportage national fiable et automatisé.

III - Des moyens à mieux employer face aux enjeux croissants

A - Malgré certains effets positifs de l'action de la police de l'eau, un état général des masses d'eau insatisfaisant

Le rapportage européen de 2022 effectué dans le cadre du 3^{ème} cycle de mesures de la directive-cadre sur l'eau montre un état des masses d'eau contrasté. Leur état chimique reste stable à 68 % de masses d'eau en bon état. Quant à l'état écologique, si la part de masses d'eaux en très bon état écologique passe de 0 à 10 %, pour un total de 44 % de masses d'eau en bon ou très bon état, celles en état médiocre ou mauvais augmente, passant de 14 à 20 %. Comme déjà évoqué, l'objectif d'atteinte du bon état des masses d'eau, déjà reporté de 2015 à 2027, ne sera pas rempli à cette date, comme d'ailleurs dans la plupart des pays européens.

Les inspecteurs de l'environnement interrogés expriment dans ce contexte des jugements mitigés quant à l'efficacité de leur action, ainsi que le détaille le cahier d'analyses quantitatives et qualitatives. Ces constats négatifs sont pourtant à mettre en regard des résultats, au contraire positifs, de l'étude économétrique menée par la *Toulouse School of Economics*, présentés ci-dessus. Ils doivent aussi être mis en relation avec la période à laquelle le questionnaire a été diffusé, marquée par les fortes tensions entre exploitants agricoles et services d'inspection. Ils renvoient, en cohérence cette fois avec les résultats de l'étude de la TSE, à l'idée selon laquelle des effectifs plus nombreux permettraient de renforcer l'efficacité de la police de l'eau là où les masses d'eau voient leur qualité dégradée.

La combinaison de l'insuffisante prise en compte de l'impact des actions menées et des résultats obtenus en matière de qualité de masses d'eau doivent inciter en conséquence à la recherche d'une plus grande efficacité des moyens mobilisés. De plus, les effets modestes des contrôles ne sont pas comparés à ceux que pourraient produire d'autres contrôles (voir *infra* chapitre III – II) et rien n'indique que les moyens de la police de l'eau sont affectés aux besoins les plus importants. En effet, à ce jour, tant à l'OFB qu'au sein des services déconcentrés de l'État, il n'existe pas de règle de répartition des effectifs en fonction des enjeux écologiques d'un territoire donné. Aucune corrélation claire n'est par ailleurs observée entre nombre de contrôles menés ou taux de non-conformité et état des masses d'eau. En d'autres termes, l'état des masses d'eau ou la fréquence des non-conformités n'apparaissent pas comme des critères d'affectation des effectifs ou de programmation des contrôles plus importants, quand bien même les contrôles peuvent conduire à une amélioration des masses d'eau. Il existe pourtant des marges pour améliorer l'efficacité des actions aujourd'hui engagées.

B - De possibles gains d'efficacité

Au regard des moyens limités des acteurs, des enjeux d'atteinte du bon état des masses d'eau et de la problématique croissante de rareté de la ressource, des gains d'efficacité apparaissent nécessaires dans un contexte de finances publiques contraint qui ne permettra pas d'augmenter ces moyens. Ces gains peuvent résulter d'actions organisationnelles et du recours accru à des solutions technologiques.

1 - Renforcer les synergies entre les DDT et l'OFB et mobiliser les compétences eau de l'OFB de manière plus soutenue

Il ressort des questionnaires adressés que les deux principaux acteurs de la police de l'eau que sont les DDT et les services départementaux de l'OFB travaillent généralement bien ensemble et que cette coopération constitue une bonne pratique source d'efficacité. Toutefois, celle-ci pourrait être renforcée et généralisée, par des modalités de travail plus intégrées et des outils partagés, pour optimiser l'utilisation de moyens limités. La parfaite articulation du travail des équipes de l'OFB et de la DDT est indispensable au regard des enjeux actuels.

Ce renforcement passe d'abord par une plus grande intégration et une capacité à mieux distinguer les modalités d'intervention, en tenant compte des points forts de chaque service. Pour illustrer les synergies à renforcer, les DDT sont mobilisées par l'instruction des dossiers IOTA, font peu de contrôle terrain et ne réussissent pas toujours à dégager des moyens pour l'animation des MISEN. Pour leur activité en lien avec les élevages et notamment pour ce qui

concerne l'application de la directive nitrates, les DDPP auraient vocation à travailler en parfaite intelligence avec les DDT, ce qui n'est pas toujours le cas⁹⁷. À l'inverse, au sein des services départementaux de l'OFB, le *turn-over* est moindre et les inspecteurs sont en moyenne plus formés sur les sujets techniques relatifs à l'eau qu'en DDT. Ils peuvent ainsi apporter un appui aux équipes des DDT, voire des DDPP, par exemple via des contrôles sur le terrain.

Un tel renfort nécessite également que les services départementaux de l'OFB soient pleinement mobilisés sur les priorités des plans de contrôle départementaux. Même si les agents de l'OFB interviennent dans le cadre fixé par le Gouvernement dans la stratégie nationale des contrôles en matière de police de l'eau et de la nature (SNCPEN) et que les plans de charge des services de l'OFB tiennent compte des priorités des plans de contrôle départementaux, leurs missions diverses peuvent, dans les faits, s'éloigner de ces cadres. Ainsi, certains agents, de l'OFB ou au sein des services travaillant avec l'opérateur, regrettent la multiplication des signalements du public qui les conduisent à intervenir sur des sujets à faible enjeu écologique, comme des conflits de voisinage ou des animaux en danger, ce qui leur confère moins de temps pour des missions plus prioritaires. De plus, le fait que les inspecteurs de l'environnement de l'OFB se perçoivent principalement comme assurant des missions de police judiciaire sous l'autorité du procureur (voir *infra* chapitre III - I) peut les rendre moins disponibles pour une mobilisation complète au service des enjeux prioritaires du territoire aux côtés de la DDT. Ainsi, une part relativement faible du temps de travail des agents de l'OFB (15 %) est consacrée à la police de l'eau. De ce point de vue, une évolution de positionnement est nécessaire, pour garantir, au-delà des priorisations opérées dans les plans de contrôle, une mobilisation optimale sur leurs axes les plus stratégiques.

Par ailleurs, pour faciliter cette mobilisation de l'OFB, d'autres acteurs pourraient utilement les appuyer sur certaines tâches. Ainsi, les gardes champêtres dont le nombre a beaucoup décru, les polices municipales et les 4 200 gendarmes déjà formés aux questions de sécurité environnementale et sanitaire, présents dans l'ensemble des groupements, pourraient, par une sensibilisation spécifique, intégrer de manière croissante, dans leur action quotidienne, le traitement autonome de certaines infractions environnementales non-techniques. Cela permettrait, sans modifier ni les modalités d'intervention de ces agents ni leurs missions, aux agents de l'OFB de concentrer leur intervention sur les dossiers les plus techniques et d'être plus disponibles pour appuyer les DDT. Une augmentation de 30 % du temps de travail consacré à la problématique de l'eau et des milieux aquatiques permettrait à l'OFB de se situer au même niveau d'engagement que les DREAL en la matière.

Enfin, troisième voie d'amélioration, pour garantir une coordination optimale sur l'ensemble du territoire, les préfets de département disposent de leviers effectifs et renforcés qui pourraient être mieux utilisés. En effet, même si l'OFB est un établissement public, depuis la loi n°2022-217 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « 3DS », du 21 février 2022, le préfet de département est le délégué territorial de l'OFB pour ce qui concerne les missions de police administrative : à ce titre, il assure la cohérence de l'exercice des missions de police administrative de l'eau et de l'environnement de l'OFB avec les actions des autres services de

⁹⁷ Cour des comptes, *Les installations classées pour la protection de l'environnement dans le domaine agricole*, observations définitives, mai 2022 (p. 67). Des exemples de mauvaise coopération ont également été rapportés lors des déplacements des rapporteurs en 2025.

l'État. Par ailleurs, la convention du 5 janvier 2023 entre l'OFB, le ministère chargé de l'intérieur et le MTE fournissent des outils aux préfets pour coordonner l'action des services chargés de la police de l'eau. Cette autorité du préfet sur l'OFB a été renforcée par le décret n°225-723 du 30 juillet 2025⁹⁸. Pour les responsables territoriaux des établissements publics de l'État, le préfet doit désormais être consulté avant toute nomination, contribue à la fixation de leurs objectifs (à l'exception des missions à caractère juridictionnel) et émet un avis qui doit être pris en compte pour leur évaluation finale. Il doit également être consulté préalablement sur tout projet de décision d'intervention financière significative au profit d'un acteur local et peut demander le réexamen d'une décision prise par l'établissement (ce qui suspend l'exécution de cette décision). Par conséquent, ces évolutions donnent aux préfets plus de leviers d'actions. Elles doivent être pleinement saisies pour favoriser ces synergies renforcées entre services.

2 - Des gains d'efficience possibles, devant s'accompagner d'un maintien, au minimum, des effectifs

En matière d'instruction comme de contrôle, le temps important passé sur des activités récurrentes ou strictement documentaires au détriment de la présence sur le terrain est souligné par les agents eux-mêmes. Il en est ainsi par exemple des contrôles en matière de conformité réglementaire des systèmes d'assainissement. Bien que stratégiques, ces contrôles sont essentiellement documentaires et les suites administratives en cas de non-conformité sont rares.

Pour dégager du temps aux agents chargés de la police de l'eau, des gains d'efficience peuvent être obtenus. L'utilisation des technologies les plus récentes, promue par la DEB, doit ainsi être encouragée et généralisée lorsqu'elle permet de réaliser plus rapidement des tâches chronophages, donnant ainsi la possibilité aux agents de se recentrer sur des activités plus complexes ou à impact plus marqué sur les priorités des plans de contrôle locaux. Le recours à l'intelligence artificielle pourrait être mobilisé, notamment pour des activités de bureau (contrôles documentaires, par exemple en matière d'assainissement) mais aussi de contrôles sur le terrain. Une DDT cite aussi l'utilisation de drones pour contrôler les bandes enherbées.

En outre, les agents chargés du contrôle n'ont pas accès à certaines bases de données ou outils existant au sein des services de l'État, qui seraient pourtant utiles à des contrôles plus rapides et efficaces, comme le système de suivi des surfaces agricoles en temps réel (3STR) précédemment évoqué. L'analyse par l'intelligence artificielle de ces images pour identifier un certain nombre de non-conformités permettrait de mieux cibler les contrôles sur place. Le travail actuellement réalisé sur la connaissance des volumes d'eau prélevés est une bonne illustration de ces démarches à développer.

⁹⁸ La loi du 11 août 2025 visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur a quant à elle inscrit dans l'article L. 131-9 du code de l'environnement que les missions de police administrative confiées à l'OFB s'exercent « sous l'autorité du représentant de l'État dans le département ».

La connaissance des volumes d'eau prélevés : des progrès notables permis par des solutions technologiques « frugales »

La connaissance des volumes d'eau prélevés est nécessaire dans le cadre de l'instruction des autorisations environnementales ainsi qu'à la définition des mesures nécessaires en cas de sécheresse. Pourtant, comme vu au chapitre I, près des deux tiers des DDT interrogées par la Cour déclarent ne pas en connaître la totalité à l'échelle de leur département et les données disponibles le sont souvent avec retard. Ni les méthodologies de calcul ni les sources d'information ne sont unifiées, entraînant par conséquent une collecte chronophage. Par ailleurs, la base nationale des prélèvements d'eau (BNPE), principale source d'information à laquelle ont accès les services déconcentrés, issue de la facturation des redevances pour prélèvements et alimentée par les agences de l'eau, n'identifie qu'une partie des prélèvements, ceux soumis à la redevance⁹⁹.

Pour améliorer la connaissance des prélèvements et la qualité des données, le plan Eau a prévu, dans sa mesure 12, le développement de la télérelève obligatoire des compteurs d'eau pour les plus gros volumes prélevés, soumis à autorisation. Cette mesure, pertinente, est expérimentée dans une dizaine de territoires volontaires comme l'évoque le bilan du plan Eau.

En parallèle, la DEB a mis en place une démarche innovante. La *start-up* d'un agent de la DEAL 974, « Prélèvements d'eau », traite plus particulièrement de la mesure des volumes d'eau. Elle verse à intervalles réguliers les données issues de la base « Démarches simplifiées », dans laquelle l'ensemble des préleveurs déclarent leurs volumes prélevés, et met à disposition des services une interface de suivi, permettant de visualiser facilement les volumes prélevés, de même que la limite journalière et le nombre de dépassements.

Au-delà de l'amélioration de la connaissance, cet outil doit permettre aux services de mieux dimensionner les autorisations et de mieux contrôler le respect des mesures de restriction en période de sécheresse. De plus, un système d'alerte automatique des dépassements doit faciliter le ciblage des contrôles par la MISEN.

Dans le même sens d'une optimisation du temps d'instruction, il serait pertinent de dégager au niveau central des moyens pour travailler à brève échéance à l'édiction d'arrêtés ministériels de prescriptions générales pour les rubriques IOTA qui n'en disposent pas encore, soit environ la moitié, définissant un socle de principes communs facilitant le travail des agents. La DEB mentionne notamment un travail en cours sur la rubrique 2150 (rejet des eaux pluviales). Il conviendrait d'assortir cette démarche de l'élaboration de guides et foires aux questions, qui existent d'ores et déjà pour certaines rubriques IOTA et dont le principe gagnerait à être généralisé pour optimiser le temps d'instruction des inspecteurs. *In fine*, les moyens consacrés à la police de l'eau sont soumis à un classique effet ciseau générateur de tensions : un recul global des moyens, conjugué à une augmentation et une complexification des missions dévolues à la police de l'eau.

Cette baisse des moyens est toutefois inégalement observée selon l'administration et le territoire, ce qui accroît l'hétérogénéité de la police de l'eau, et peut générer des phénomènes d'isolement ou de décrochage, à l'image de la situation des services chargés des ICPE agricoles en DDPP, et également au sein des DDT. Pour aller dans le sens d'une meilleure adéquation entre les missions confiées et les moyens alloués et dans un contexte de pressions anthropiques de plus en plus marquées, des gains d'utilisation du temps-homme consacré à la police de l'eau

⁹⁹ Soit les prélèvements supérieurs à un volume annuel de 10 000 m³ ou à un volume annuel de 7 000 m³ lorsque celui-ci est réalisé dans une masse d'eau classée en zone de répartition des eaux (ZRE).

doivent être opérés, afin de diminuer la charge de travail des agents et recentrer leur activité sur des missions stratégiques ou présentant un impact fort au regard des priorités des plans de contrôle. Ces gains sont à rechercher à travers le développement de l'intelligence artificielle ou de leviers d'automatisation, au bénéfice des agents, notamment pour la collecte de données ou certaines instructions et contrôles récurrents ou de premier niveau (conformité des systèmes de collecte, contrôles quantitatifs en période de sécheresse), en veillant à ce que l'administration garde la capacité d'un contrôle de second niveau suffisant.

Pour autant, ces gains d'efficacité ne doivent pas conduire à poursuivre un mouvement de baisse des effectifs. Ils ne seront utiles que s'ils sont assortis, au minimum, d'un maintien des moyens humains existants, en administration centrale et territoriale, et de moyens d'investissement dans les programmes budgétaires appropriés, notamment le programme 113. Or, dans les dernières années, les rapports annuels de performance du programme montrent que sont principalement inscrits, en matière de police de l'eau, des crédits de fonctionnement et non d'investissement. Ces moyens et les gains d'efficacité obtenus doivent permettre d'augmenter le volume des heures consacrées aux contrôles et aux suites, en garantissant des capacités de pilotage suffisantes au sein de l'administration centrale, plus particulièrement la DEB. Il convient également d'y associer les préfets dont dépend la mise en œuvre des suites administratives (cf. recommandation n° 9).

Ainsi, la Cour recommande, à effectifs constants, de renforcer le volume d'heures consacrées aux contrôles dans les DDT et en DDPP en recourant à des leviers technologiques permettant des gains d'efficacité.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Confrontés à diverses tensions sur les moyens à leur disposition et à une complexification de leurs missions, les agents chargés de la police de l'eau formulent des jugements sévères sur l'efficacité de leur action. L'analyse des moyens consacrés à la police de l'eau met de fait en lumière leur hétérogénéité en fonction des services et des territoires mais également leur faiblesse, à l'image des 130 M€ de coûts moyens annuels estimés, largement inférieurs à d'autres missions régaliennes et sans commune mesure avec les enjeux de santé publique et de protection des milieux. Ces moyens insuffisants induisent des missions imparfaitement réalisées et un déficit de pilotage, malgré les indéniables progrès accomplis. Il en résulte un suivi peu efficient, focalisé sur les moyens et non sur les résultats, alors même que l'étude menée par la TSE met en lumière l'effet positif de la police de l'eau sur la préservation des milieux.

Les pressions anthropiques sur l'eau vont croissant et leur impact sur la qualité et la quantité de la ressource se fait plus fort à mesure que le changement climatique s'accélère. Dans ce contexte et face à l'absence d'amélioration significative de la qualité des masses d'eau, il est nécessaire de mener des politiques d'investissement permettant aux agents de dégager des gains d'efficience afin de remplir leurs missions. Toutefois, ces gains ne doivent pas être utilisés pour justifier des baisses d'effectifs d'ores et déjà insuffisants. Au contraire, il est indispensable de les préserver. Ces évolutions supposent notamment, en administration centrale comme déconcentrée :

- *un réel soutien à l'activité des inspecteurs de l'environnement par la poursuite d'investissements dans des applicatifs et logiciels métiers performants, à même d'automatiser et de fiabiliser l'indispensable rapportage d'activité, afin de gagner du temps au bénéfice des contrôles et des suites ;*
- *la préservation des moyens d'animation et de pilotage de la police de l'eau en DDT et en DREAL, pour préserver les progrès constatés en matière de coordination des acteurs ;*
- *que des moyens soient redéployés au sein du MTE afin que la DEB dispose de capacités de pilotage appropriées, tant des services déconcentrés que des projets nationaux ;*
- *au-delà d'outils technologiques permettant des gains d'efficience, que soient mis à disposition des DDT des arrêtés de prescriptions générales pour l'ensemble de la nomenclature IOTA, comme c'est déjà le cas pour les ICPE.*

Ainsi, dans un objectif d'efficience et de sécurisation du rapportage national et afin que les moyens engagés permettent de mieux répondre aux enjeux, la Cour émet les recommandations suivantes :

7. *mettre en œuvre un dispositif de rapportage national fiable et automatisé s'appuyant sur les logiciels métiers (ministère de la transition écologique, ministère de l'agriculture, ministère de l'intérieur, OFB, 2028) ;*
8. *à effectifs constants, renforcer le volume d'heures consacrées aux contrôles et à leurs suites en recourant à des leviers technologiques permettant des gains d'efficience (ministère de la transition écologique, ministère de l'agriculture, ministère de l'intérieur, ministère de l'économie et des finances, 2027).*

Chapitre III

Un renforcement des suites données aux contrôles pour mieux protéger la ressource

La troisième question évaluative porte sur la mise en œuvre des actions de police de l'eau, de prévention, contrôles et suites administratives ou judiciaires. Si les suites *prévues* par les textes en réponse aux non-conformités et aux infractions en matière de police de l'eau sont nombreuses et rendent possible le traitement d'une grande diversité de situations, les suites effectivement *appliquées* sont insuffisantes, tout particulièrement en matière administrative, ce qui appelle de nécessaires évolutions (I). Par ailleurs, pour renforcer l'efficacité des contrôles et des suites qui leur sont apportées et ainsi améliorer la qualité des milieux, des articulations sont à rechercher entre leviers de politique publique, en combinant aux actions de police, prévention et dispositions réglementaires spécifiques (II).

I - Un large éventail de suites utilisées de manière insuffisante, particulièrement en matière de suites administratives

En matière de contentieux environnemental de l'eau, malgré un faible volume d'affaires orientées vers la justice – ou potentiellement du fait de ce faible volume –, la réponse pénale se développe, essentiellement fondée sur les mesures alternatives aux poursuites, rendant nécessaire la recherche d'un équilibre entre pédagogie de la sanction et caractère dissuasif.

En revanche, en matière administrative, en dépit de la multiplicité des possibilités permises par le code de l'environnement, les suites mises en œuvre par la police de l'eau se caractérisent par leur faiblesse quantitative : en moyenne, hors Bretagne, où se concentre l'essentiel des suites, on compte 3,9 mises en demeure et moins d'une sanction par département et par an. Ce constat rend nécessaires des évolutions dans les pratiques de contrôles et les suites qui y sont données.

A - Une réponse pénale en développement, principalement constituée de mesures alternatives aux poursuites, avec un faible volume d'affaires orientées

1 - Un grand nombre d'infractions prévues et des quantums de peine élevés, parfois difficilement lisibles

En matière environnementale, près de 2 000 infractions¹⁰⁰ sont prévues, principalement des contraventions de 5^{ème} classe et des délits. Dans le champ de l'eau et des milieux aquatiques, cela représente 139 infractions, nombre élevé par rapport à d'autres pays européens.

Un nombre d'infractions élevé : une spécificité française

Le nombre élevé d'infractions prévues par les textes est propre à la France. Si les quantums de peine sont le plus souvent importants, avec de fortes amendes et des peines d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 15 ans en Allemagne (pour une infraction mettant en danger l'approvisionnement en eau), le nombre d'infractions est beaucoup plus restreint, de l'ordre de moins d'une cinquantaine (28 en Roumanie, 45 en Pologne, 26 en Autriche).

Les quantums de peine ont été régulièrement renforcés et peuvent aller jusqu'à cinq ans d'emprisonnement et 300 000 € d'amende, lorsque les faits commis ont porté gravement atteinte à la santé ou la sécurité des personnes ou provoqué une dégradation substantielle du milieu (article L. 173-3 3° du code de l'environnement). Par ailleurs, les personnes morales condamnées se voient appliquer un montant d'amende égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques. Des peines spécifiques peuvent également être prononcées à leur encontre : fermeture, exclusion des marchés publics, interdiction de percevoir des aides publiques, etc.

Ces quantums de peine et leur hiérarchisation en fonction de la nature de l'infraction peuvent faire l'objet de difficultés de lecture, sources de confusion. Par exemple, des actes répréhensibles de nature proche peuvent, en fonction de l'article du code, être soumis à des peines allant du simple au double, une diversité qui peut témoigner de la moindre sensibilité aux atteintes à la qualité de l'eau. Ainsi, un abandon illicite de déchets est puni de 4 ans d'emprisonnement et 150 000 € d'amende par l'article L.541-46 4° du code de l'environnement ; un abandon illicite de déchets « en quantité importante » dans les eaux superficielles ou sur les rivages de la mer est puni de deux ans d'emprisonnement et 75 000 € d'amende par l'article L.216-6 du même code.

Par ailleurs, dans les faits, seule une faible partie des qualifications pénales sont utilisées, comme l'illustre le tableau ci-dessous. Le Conseil d'État mène actuellement avec les services concernés une mission de simplification des sanctions pénales du code de l'environnement¹⁰¹ portant sur le quantum des peines et les possibilités d'articulation entre peines (notamment forfaitaires). Ses travaux devraient aboutir au premier semestre 2026.

¹⁰⁰ La nomenclature des natures d'infraction (NATINF) est la liste de l'ensemble des infractions en vigueur, actualisée chaque trimestre. Chaque infraction dispose d'un code d'infraction.

¹⁰¹ Cette mission doit également s'articuler avec la transposition de la directive (UE) 2024/1203 du 11 avril 2024 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal. En effet, le droit de l'Union européenne fixe depuis 2008 des exigences minimales pour le traitement pénal des infractions environnementales les plus graves.

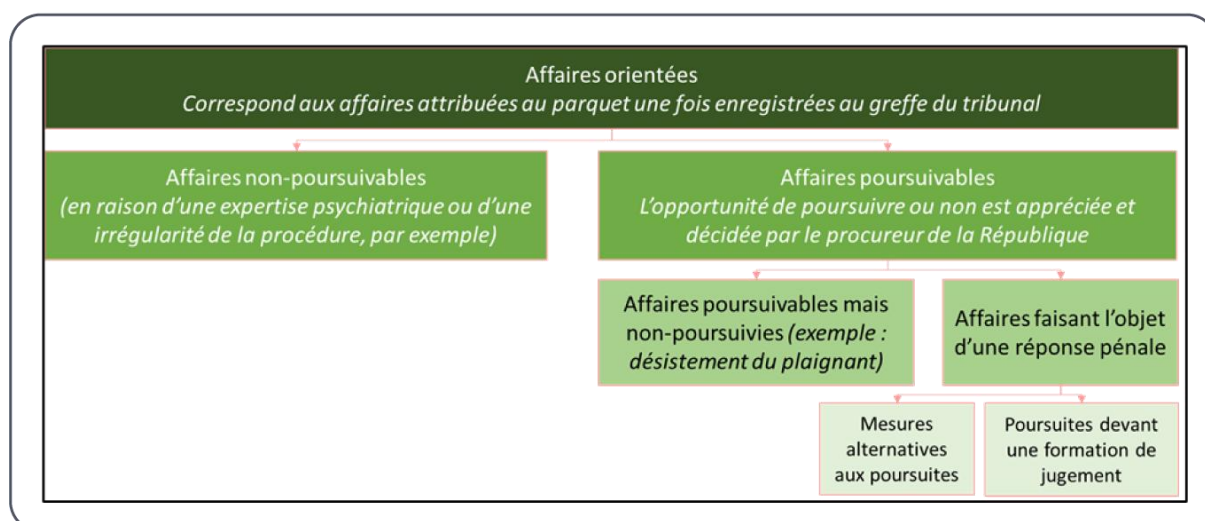
Tableau n° 2 : la très faible utilisation des natures d'infraction en vigueur

<i>Au cours des dix dernières années</i>	Nombre de NATINF*	NATINF qui dépassent le seuil de 100 utilisations	NATINF qui n'ont fait l'objet d'aucune utilisation
Produits phytosanitaires	306	1,6 %	54 %
Pollutions	320	5,3 %	48,1 %

Source : traitement CESAN_NB : le champ est plus large que celui de la seule police de l'eau * Le terme NATINF renvoie à la nomenclature des natures d'infractions en vigueur.

2 - Un contentieux pénal restreint et une réponse judiciaire privilégiant les mesures alternatives aux poursuites

Sur la période 2018-2023, avec un peu plus de 14 000 affaires orientées vers les procureurs (voir schéma ci-dessous), le contentieux environnemental de l'eau ne représente que 6 % de l'ensemble du contentieux environnemental et 0,1 % du contentieux général. Ces chiffres témoignent d'un volume d'affaires orientées vers les parquets particulièrement faible.

Schéma n° 3 : de l'orientation de l'affaire à la poursuite

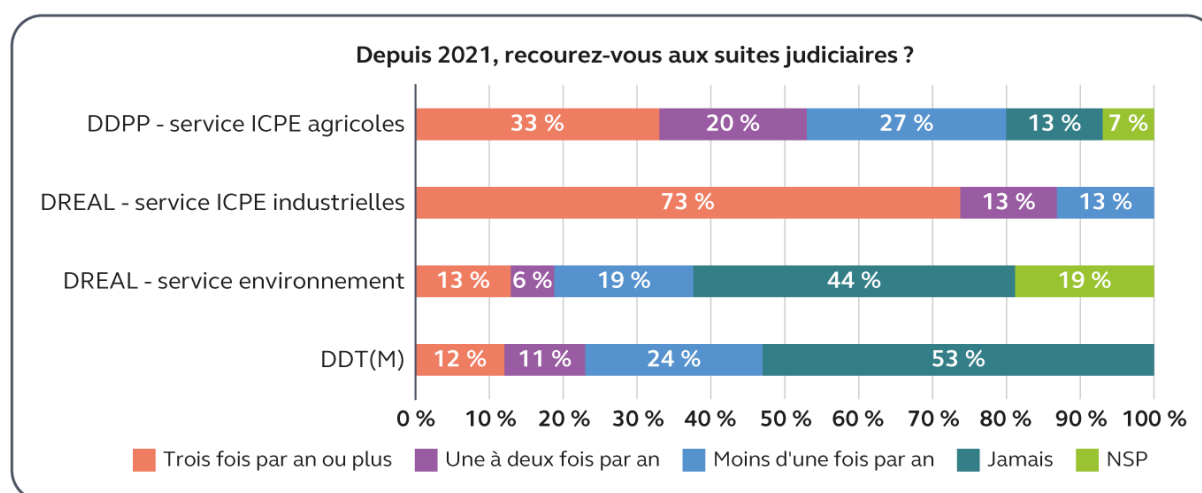
Source : Cour des comptes

Le manque de pratique judiciaire de certains services de contrôle constitue un facteur d'explication à cette faiblesse du nombre de signalements aux parquets, que plusieurs d'entre eux considèrent comme un frein à la mise en œuvre de suites judiciaires.

En effet, par l'exercice de leurs prérogatives de police judiciaire et leurs transmissions au procureur, les inspecteurs de l'environnement constituent le premier maillon de la chaîne pénale. Or, si certains recourent systématiquement à la police judiciaire, quelle que soit la nature de l'infraction et l'ampleur de ses conséquences, d'autres privilégient la police administrative, même face à des infractions pénales, par méconnaissance ou manque de pratique de la procédure pénale ou parce qu'elle ne débouche pas sur des suites à la hauteur de la gravité estimée des faits. Une tendance à la spécialisation *de facto* des interventions des inspecteurs de l'environnement, selon leur affectation, en police administrative ou en police judiciaire, peut ainsi être notée, sur des critères pouvant toutefois être critiqués.

Ainsi, les services déconcentrés de l'État recourent peu à leurs prérogatives de police judiciaire : comme le montre le graphique ci-dessous, cette tendance est particulièrement marquée pour les DDT et plus nuancée pour les DREAL et les DDPP. La situation est inversée en ce qui concerne l'OFB, qui utilise beaucoup plus fréquemment ses prérogatives de police judiciaire : les deux tiers des inspecteurs de l'environnement appartenant à l'OFB ayant répondu au questionnaire adressé par la Cour déclarent y avoir recours au moins une fois par semaine. À titre illustratif, pour l'année 2024, l'OFB a engagé 1 476 procédures judiciaires dans le champ des infractions retenues pour l'évaluation ; les DDT 40 fois moins, avec seulement 36 procès-verbaux établis¹⁰². La même année, la gendarmerie nationale en dénombre 152.

Graphique n° 4 : le recours aux suites judiciaires parmi les services déconcentrés de l'État



Source : questionnaires Cour des comptes aux DDT, janvier 2025 et DREAL, mars 2025. Traitement : Cour des comptes.

Les magistrats du parquet indiquent ne pas être systématiquement informés de certaines infractions : plus d'un tiers d'entre eux ne le sont que rarement, c'est-à-dire dans moins de 50 % des cas (cf. analyse du questionnaire adressés aux magistrats du parquet, cahier d'analyses quantitatives et qualitatives), ce que confirment les réponses de certains services déconcentrés de l'État. Par exemple, plus de la moitié des DREAL indiquent ne jamais, ou rarement, signaler au procureur de la République une non-conformité lorsque les suites relèvent de la police administrative.

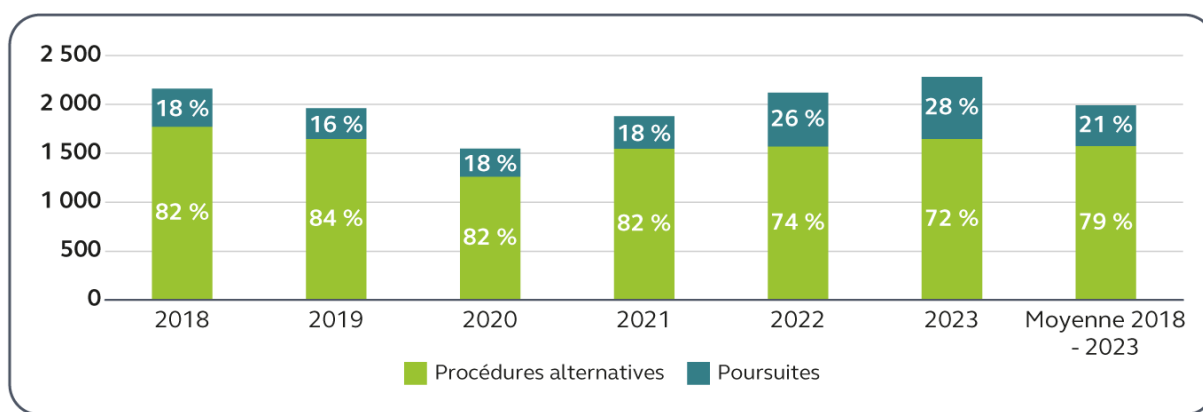
Lorsque les procureurs décident de poursuivre les affaires, ces dernières font l'objet d'une réponse pénale, qui peut se traduire par des poursuites à proprement parler, devant une formation de jugement, ou des mesures alternatives aux poursuites.

Le contentieux retenu dans le champ de l'évaluation se caractérise par un taux de réponse pénale plus élevé, de l'ordre de 96 % des affaires poursuivables sur la période 2018-2023, contre 89 % pour l'ensemble du contentieux. Ce taux plus élevé peut s'expliquer par un effet mécanique lié au faible volume d'affaires orientées, comme précédemment développé. L'institution judiciaire est donc mobilisée à bon escient.

¹⁰² Entre 2019 et 2024, les données disponibles dans Licorne font état de 730 procès-verbaux d'infractions établis en DDT, dont plus du tiers concerne la pollution par les nitrates, notamment en Bretagne.

Au sein de la réponse pénale apportée à ce contentieux, la part des poursuites devant une formation de jugement augmente, passant de 17,9 % de la réponse pénale totale en 2019 à 27,8 % en 2023 (voir graphique ci-dessous), ce qui témoigne de la gravité des atteintes mais est probablement aussi le résultat de la création des pôles régionaux environnementaux et de la désignation de magistrats spécifiquement chargés de ce contentieux. La montée en puissance indéniable de la politique pénale environnementale, qui se traduit par un nombre de condamnation plus élevé (cf. tableau ci-dessous), résulte aussi, plus largement, des circulaires successives des gardes des sceaux¹⁰³.

Graphique n° 5 : nature de la réponse pénale dans le contentieux environnemental de l'eau entre 2018 et 2023



Source : SG-SSER SID/CASSIOPEE. Traitement : DACG/BEPP. Mise en forme : Cour des comptes.

Toutefois, les alternatives aux poursuites restent largement majoritaires, de l'ordre de 80 % de la réponse pénale, en moyenne entre 2018 et 2023, contre 44 % pour l'ensemble du contentieux. Cette spécificité peut s'expliquer par la nature même des infractions : l'objectif de réparation apparaît prioritaire. Par ailleurs, lorsque les affaires sont poursuivies, les peines prononcées sont souvent faibles. Il s'agit quasi-systématiquement d'amendes, dont le montant moyen oscille entre 650 et 750 € en fonction des années ou de stages de citoyenneté en développement (voir tableau ci-dessous). Ces deux constats sont cohérents avec la circulaire de politique pénale du 9 octobre 2023 qui précise que ces alternatives aux poursuites et compositions pénales sont privilégiées, autant que possible, pour les infractions de basse intensité. Cette position est justifiée par la recherche de pédagogie, pour encourager l'auteur à réfléchir à l'impact environnemental de ses actes, ce qu'il ne serait pas nécessairement amené à faire avec des sanctions pécuniaires automatiques. Pour autant, elle est parfois critiquée par certains inspecteurs de l'environnement¹⁰⁴ ainsi que par France nature environnement qui indique dans sa réponse que les suites pénales sont insuffisamment dissuasives.

¹⁰³ Circulaire du 21 avril 2015 relative aux orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement ; circulaire du 31 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale ; circulaire du 9 octobre 2023 de politique pénale en matière de justice pénale environnementale.

¹⁰⁴ Un inspecteur de l'environnement indique : « Certains usagers, dont une partie de la profession agricole, dénigrent nos actions, soutenus par certains politiques. Pour les suites (administratives et/ou judiciaires) de nos constatations, peu de sanctions, souvent très faibles et peu de suivis. Peu de suites judiciaires : le plus souvent

**Tableau n° 3 : condamnations et peines prononcées pour des infractions
du champ de l'évaluation**

<i>Année</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023*
<i>Condamnation (infraction principale)</i>	225	191	195	261	324	482
<i>Dont emprisonnement</i>	6	8	9	9	<5	<5
<i>Dont amendes (montant moyen en €)</i>	225 713 €	196 726 €	190 652 €	260 689 €	311 758 €	450 692 €
<i>Dont stages de citoyenneté</i>	0	12	8	10	17	32

Source : SG-SSER tables statistiques du casier judiciaire national. Traitement : DACG-BEPP.* données provisoires.

3 - Une meilleure articulation nécessaire entre suites judiciaires et suites administratives

Dans le prolongement des observations précédentes et au regard des tensions croissantes sur la ressource en eau, il est important de veiller à ce que l'intérêt économique à ne pas respecter la réglementation ne soit pas supérieur au risque d'une sanction pénale ou administrative, notamment pécuniaire.

La spécialisation de la justice pénale environnementale en cours depuis plusieurs années tend ainsi à développer les mesures alternatives aux poursuites et à réserver les poursuites et les peines aux cas les plus graves, dans une logique de proportionnalité de la réponse pénale. Ce mouvement s'inscrit dans un contexte caractérisé d'une part par un faible nombre de saisines des procureurs et, d'autre part, de moyens limités pour le traitement de ce contentieux spécialisé.

Un équilibre entre exemplarité de la sanction et objectif de pédagogie doit être recherché, pour améliorer l'effectivité des suites judiciaires et donner aux agents des lignes directrices dans leurs pratiques de contrôle. L'articulation entre autorité judiciaire et autorité administrative est à cet égard un levier important de cette recherche d'équilibre.

En effet, les deux types de mesures peuvent utilement se compléter. Par exemple, lorsque les obligations édictées par la loi ne sont pas assorties de sanctions pénales, seule la police administrative peut trouver à s'appliquer en première intention, une éventuelle sanction pénale ne pouvant intervenir qu'en cas de non-respect d'une mise en demeure par l'autorité administrative.

Cette articulation est affirmée comme un principe structurant du décret du 13 septembre 2023 et de l'instruction afférente, à travers les COLDEN et MISEN. Ainsi, les trois quarts des magistrats du parquet interrogés indiquent être toujours invités aux MISEN ; de plus, les COLDEN sont désormais en place dans la plupart des départements et constituent des structures de dialogue et d'échange pertinentes. Pour autant, les échanges restent encore formels et limités dans certains départements, ce qui est certainement lié au manque de maturité de ces instances.

alternatives à poursuite avec quasi-systématiquement des condamnations à des stages citoyenneté qui abondent le budget d'associations sans aucune amende pénale qui pourraient contribuer au financement des caisses de l'État (ex: condamnation pour mauvais usage de produits phytos = 150 € pour un stage citoyenneté alors que l'amende maximum prévue est de 150 000 € = presque une incitation à recommencer, avec un sentiment pour le pollueur que ce qu'il a fait n'est pas bien grave car il n'a payé que 150 €) ».

L'articulation entre police administrative et judiciaire nécessite donc d'être encore approfondie et clarifiée, dans l'objectif de préciser le cadre de traitement des infractions et, par conséquent, de rendre les suites plus effectives. Cet objectif est largement partagé par les magistrats du parquet interrogés, qui sont 52 % à considérer qu'un cadre de répartition entre traitement judiciaire et administratif des infractions existe à échelle locale et qu'il est utile tandis que 29 % estiment qu'un tel cadre n'existe pas mais qu'il serait souhaitable. À une échelle nationale, la DGPR évoque une instruction commune en cours de rédaction avec le ministère de la justice pour préciser « *les modalités locales de détermination des infractions à relever ou non, sous l'autorité du procureur* ».

C'est toutefois à l'échelle locale que résident les principaux leviers d'action. À ce niveau, l'importance de la coopération entre préfet et procureur pour l'efficacité du traitement du contentieux environnemental est systématiquement rappelée. Dans le cadre de travaux relatifs aux sujets territoriaux de délinquance et d'ordre public, il serait à cet égard pertinent d'inclure, dans l'analyse de la qualité de la coopération préfet-procureur, le champ du traitement des atteintes à l'environnement. Cela pourrait trouver une traduction dans l'évaluation à 360 degrés, déjà mise en œuvre, de ces hauts fonctionnaires.

Au-delà du binôme préfet-procureur, il convient d'approfondir la pratique des COLDEN, en les déclinant en réunions plus fréquentes au cours desquelles inspecteurs de l'environnement des services d'enquête et substitut du procureur spécialisé pourront exposer leurs problématiques et définir des modalités de traitement des infractions à partir de cas concrets. Ces COLDEN « opérationnels » constituent une bonne pratique. Existants, sous des formes diverses, dans près des deux tiers des parquets interrogés, ils doivent être encouragés.

Enfin, la définition de politiques pénales adaptées aux problématiques environnementales locales est encouragée par les circulaires du Garde des Sceaux. Elle gagnerait à être complétée par un travail entre acteurs locaux judiciaire et administratif pour définir le cadre des contrôles et les suites à y donner. Ce cadre sécurise les pratiques professionnelles des agents. Par exemple, il peut encourager le recours prioritaire à la police administrative et limiter l'utilisation des prérogatives de police judiciaire aux atteintes sérieuses à l'environnement ou à des cas de réitération ou d'intentionnalité. En définissant des critères de priorité au traitement judiciaire ou administratif, en fonction de la nature de l'infraction, des documents de formalisation de la politique pénale locale traduisent concrètement le principe de recherche de proportionnalité et d'équilibre dans les réponses apportées aux justiciables.

La formalisation de politiques pénales locales environnementales sous l'autorité du procureur peut prendre diverses formes, à l'image des protocoles préfet-procureur-OFB existants et utilisés dans un tiers des départements et en cours d'élaboration dans environ 20 % d'entre eux. Toutefois, des formats plus souples peuvent également être utilisés, avec le même objectif de cadrage du traitement des infractions : des initiatives locales de construction de logigrammes d'action ont par exemple été mises en place (voir encadré *infra*). Une formalisation de tels outils mériterait en tout état de cause d'être encouragée. Le COLDEN constitue, là encore, une instance pertinente pour une telle formalisation, dont l'opportunité est appréciée par le procureur de la République.

Une initiative locale de construction de logigrammes d'action

Le service départemental du Tarn-et-Garonne de l'OFB, en lien avec sa direction régionale, a engagé un travail de construction de logigrammes d'action. Pour l'ensemble des thématiques du plan de contrôle, ces diagrammes décisionnels détaillent les différentes atteintes à l'environnement pouvant être observées. En fonction de la gravité de l'atteinte et son caractère non-régularisable, l'inspecteur est orienté entre une procédure administrative ou judiciaire (et entre une enquête usuelle ou une procédure simplifiée pour les procédures judiciaires). Ces logigrammes précisent les mesures alternatives aux poursuites pouvant être proposées.

Ce document fournit aux agents un cadre d'intervention clarifié et accessible, leur permettant de mettre en œuvre de manière éclairée leur « intelligence des situations ».

La Cour estime donc souhaitable de généraliser la formalisation, entre autorité judiciaire et administrative, de documents définissant les priorités d'action et renforçant la cohérence du traitement des infractions en matière d'eau et de milieux aquatiques sur un territoire, par exemple sous la forme de protocoles partagés. Cette articulation renforcée ne peut trouver son plein effet qu'à la condition d'une mobilisation pleine et entière de la police administrative, dans son volet préventif et répressif, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

B - Des suites administratives qui doivent désormais être mises en œuvre

1 - Un vaste éventail de suites administratives largement sous-mobilisé, en dépit de la compétence liée du préfet

En matière administrative, les suites données aux contrôles de la police de l'eau sont encadrées par les articles L.171-6 à L. 171-8 du code de l'environnement. Les non-conformités constatées donnent d'abord lieu à un rapport « *faisant état de faits contraires aux prescriptions applicables* » puis à une mise en demeure en l'absence de mesure prise pour y remédier.

En parallèle de la mise en demeure ou si celle-ci n'est pas respectée, l'autorité administrative peut prononcer des sanctions administratives : suspension d'activité, consignation des fonds correspondant aux travaux ou opérations à réaliser, exécution d'office, amende administrative. Ces possibilités de suites ont été régulièrement élargies et renforcées, allant dans le sens d'une plus grande sévérité et d'un caractère plus répressif de la police administrative, traditionnellement préventive¹⁰⁵.

Parfois qualifiés de « couteau suisse », les articles du code de l'environnement qui encadrent ces mesures de police administrative constituent des leviers d'action puissants, par leur caractère gradué et proportionné, donnant à l'autorité administrative une grande capacité de réaction, y compris dans des situations d'urgence, tout en privilégiant systématiquement la remise en état.

¹⁰⁵ Pour un exemple récent, la loi n°2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte a porté de 15 à 45 000 € le montant maximal de l'amende administrative prononçable en cas de non-respect de la mise en demeure et a introduit la possibilité d'infliger une telle amende dès la mise en demeure, en sus d'une astreinte dont le montant maximal est passé de 1 500 à 4 500 € par jour.

Le pouvoir dissuasif important des sanctions administratives

L'article L.173-1 du code de l'environnement prévoit que l'exploitation d'une installation ou d'un ouvrage, l'exercice d'une activité ou la réalisation de travaux en violation d'une mise en demeure prononcée en application des articles L.171-7 ou L.171-8 est puni de deux ans d'emprisonnement et de 100 000 € d'amende.

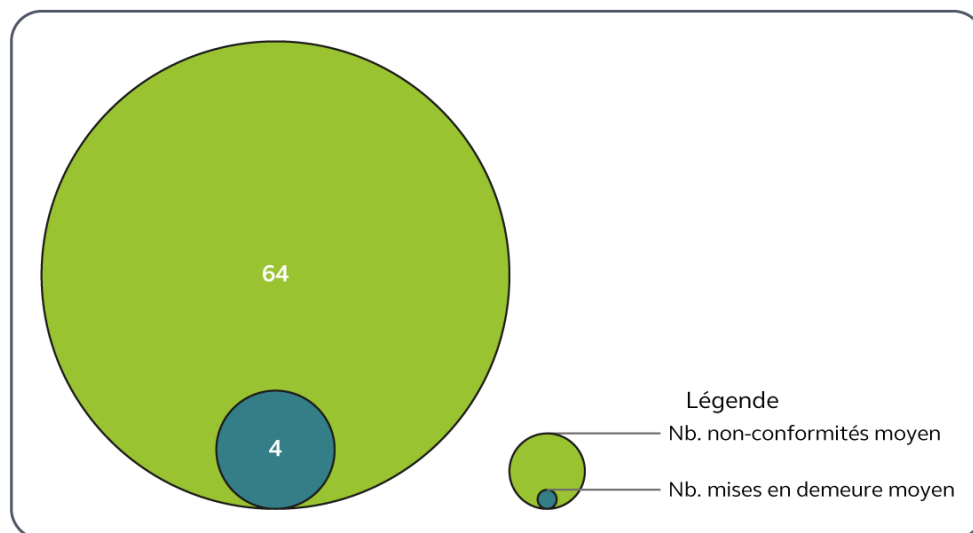
Parallèlement à la mise en demeure ou à son issue s'il n'y a pas été déféré, l'autorité administrative peut prononcer une amende administrative d'un montant maximum de 45 000 € et des astreintes journalières d'un montant pouvant aller jusqu'à 4 500 €. Avec un retard d'un mois sur le délai fixé pour la remise en conformité, le montant des sanctions administratives peut aller jusqu'à 180 000 €.

Les insuffisances que la Cour relève en matière de police administrative ne tiennent donc pas à un arsenal qu'il s'agirait de renforcer, mais bien à sa non mise en œuvre. À la suite de contrôles non-conformes, le Gouvernement rappelle pourtant régulièrement la nécessité « *d'utiliser pleinement les outils disponibles en police administrative* », ainsi que le précise un courrier du Premier ministre aux préfets en date de février 2025. De plus, la prise d'un arrêté de mise en demeure à la suite d'une non-conformité constatée constitue une compétence liée du préfet (articles L.171-7 et L.171-8), ce que rappelle aussi une instruction du Gouvernement du 4 juillet 2025 relative à la collecte et au traitement des eaux urbaines résiduaires urbaines.

La réalité est loin de traduire ces règles et ces orientations. Alors que l'éventail de suites administratives est large, celles effectivement mises en œuvre par les services déconcentrés de l'État sont particulièrement restreintes, y compris celles pour lesquelles les préfets sont en compétence liée. Cette insuffisance des suites administratives s'observe à tous les niveaux, du rapport en manquement administratif jusqu'aux sanctions administratives, comme les amendes ou les astreintes. La publicité des mises en demeure et des astreintes est également lacunaire. L'analyse qui suit pour illustrer ce constat se concentre plus particulièrement sur les DDT.

En premier lieu, les données issues de Licorne, cohérentes avec celles issues du questionnaire de la Cour aux DDT, montrent que les suites données aux contrôles non-conformes entre 2019 et 2024 sont limitées. Comme détaillé dans le tableau ci-dessous, les rapports en manquement administratif comme les mises en demeure ne concernent jamais plus de la moitié des contrôles non-conformes. De plus, ces suites sont concentrées dans un nombre restreint de départements : ainsi, les quatre départements bretons représentent 43,6 % des mises en demeure effectuées sur la période, pour seulement 13,4 % des contrôles non-conformes.

Schéma n° 4 : rapport entre les non-conformités détectées à la suite d'un contrôle et les mises en demeure prises à leur suite (moyenne 2019-2024 / an / département hors Bretagne)



Source : Cour des comptes

Les sanctions administratives prises à la suite de contrôles non-conformes des DDT sont également rares. Sur la période 2019-2024, un peu moins de 450 sanctions ont été prises à l'échelle nationale, dont 272 amendes administratives (72 % d'entre elles en Bretagne). Hors Bretagne, 0,5 sanctions administratives sont prises par département et par an sur la période. En 2024, dans toute la France, on ne compte que 44 amendes, dont 33 émises par une seule DDT.

Symétriquement, le questionnaire adressé par la Cour aux DDT met en lumière, pour la police de l'eau, le nombre important de suites « non-prévues par le code de l'environnement », à savoir un échange oral ou un courrier simple, sans formalisation d'un rapport en manquement administratif : ces suites « informelles », qui ne font l'objet d'aucun suivi, représentent plus de 40 % des suites données aux contrôles non-conformes sur la période 2019-2024.

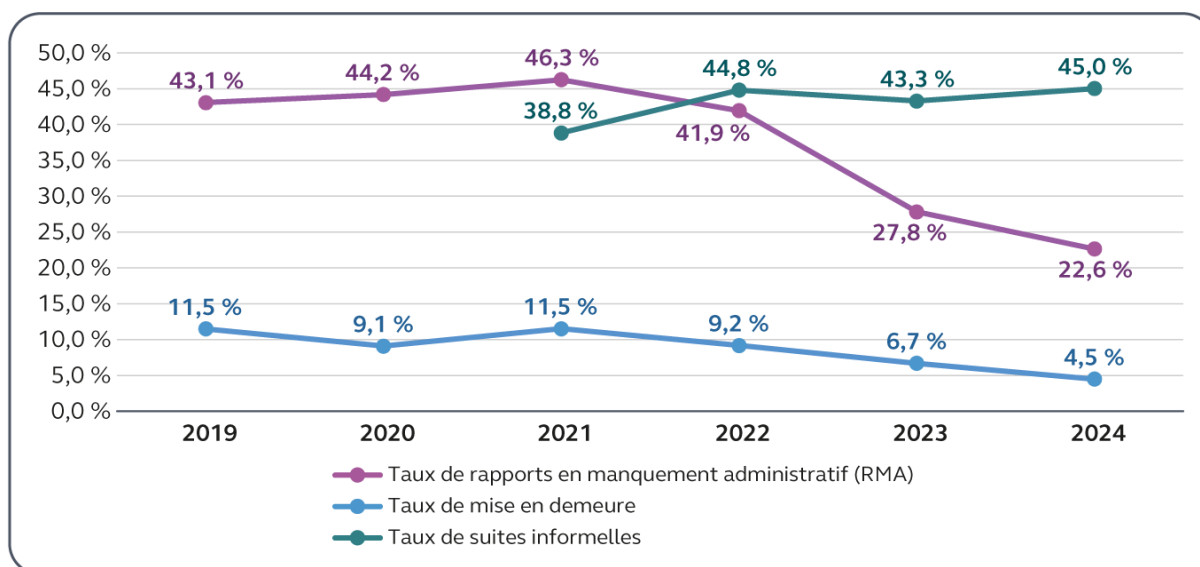
Tableau n° 4 : suites administratives données aux contrôles non-conformes par les DDT

	Nombre total de contrôles	Dont contrôles non-conformes	Taux de non-conformité	Rapports en manquement administratif (RMA)	Taux de RMA	Mises en demeure	Taux de mise en demeure	Taux de suites informelles *
2019	28 261	6 674	23,6 %	2 874	43,1 %	767	11,5 %	NC
2020	25 074	5 239	20,9 %	2 315	44,2 %	477	9,1 %	NC
2021	23 703	5 249	22,1 %	2 428	46,3 %	605	11,5 %	38,8%
2022	22 081	5 628	25,5 %	2 360	41,9 %	517	9,2 %	44,8%
2023	32 138	9 427	29,3 %	2 623	27,8 %	632	6,7 %	43,3%
2024	30 399	9 009	29,6 %	2 040	22,6 %	404	4,5 %	45,0%
TOTAL	161 656	41 226	25,5 %	14 640	35,5 %	3 402	8,3 %	43,3%

Source : Licorne – extraction effectuée le 28 août 2025, traitement Cour - * questionnaire Cour des comptes aux DDT, janvier 2025

Par ailleurs, si le nombre de contrôles non-conformes augmente régulièrement entre 2019 et 2024, tant en valeur absolue qu'en valeur relative, le taux de rapports en manquement administratif pris à leur suite est divisé par deux, ce qui peut s'expliquer en partie par le manque de moyens pour faire face à cette hausse mais également par le mouvement agricole pour l'année 2024, le taux de mise en demeure suivant la même tendance, de manière encore plus nette, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

Graphique n° 6 : évolution des suites données aux contrôles non-conformes



Source : Licorne – extraction effectuée le 28 août 2025 ; questionnaire aux DDT, janvier 2025 (pour les suites informelles) - Traitement Cour des comptes.

Au total, le principal outil de pilotage de la police de l'eau qu'est Licorne indique qu'une majorité de contrôles non-conformes ne donnent lieu à aucune suite formelle et que la part de ces suites tend même à diminuer au fil des années, alors même que la part des contrôles non-conformes augmente.

Outre la rareté des suites, leur publicité, en application des articles R.171-1 et R.214-49 du code de l'environnement n'est pas systématiquement observée par la police de l'eau. À l'inverse, la publication des rapports ICPE sur le site Géorisques est effective depuis le 1^{er} janvier 2022 : outre son effet dissuasif, elle permet d'informer efficacement le public. Une mise en cohérence des pratiques de la police des ICPE et de l'eau et de la nature apparaît nécessaire. S'appuyant sur les mêmes textes réglementaires, les mises en demeure, comme les sanctions intervenant dans le cadre de l'inspection des ICPE sont beaucoup plus fréquentes¹⁰⁶. Au-delà du manque de moyens et de la complexité du droit, près d'un quart des DDT justifient la faiblesse des sanctions administratives par la sensibilité politique de certains dossiers, pouvant conduire l'autorité administrative à ne pas prendre de mises en demeure à l'égard de certains contrevenants. De ce fait, de nombreuses DDT se sont désinvesties des suites administratives formelles impliquant la signature d'un arrêté préfectoral (cf. encadré).

¹⁰⁶ Toutefois, quand la consignation de fonds est utilisée, les sommes sont rarement recouvrées.

Les difficultés rencontrées par les inspecteurs de l'environnement eau et nature dans l'exercice de leurs fonctions

Cet encadré présente une synthèse des réponses libres des inspecteurs de l'environnement eau et nature au questionnaire adressé par la Cour des comptes¹⁰⁷.

Parmi les obstacles majeurs à l'efficacité de leurs missions, les inspecteurs de l'environnement des DDT citent les interventions des préfets ou des élus locaux pour infléchir leurs propositions en faveur d'acteurs économiques comme les agriculteurs ou les industriels : « *Séparer l'exercice de la police de l'eau du politique et notamment du rattachement préfectoral serait essentiel. Le code de l'environnement est bien doté, surtout vis-à-vis des suites administratives possibles qui peuvent être d'une grande efficacité pour lever une infraction. La problématique réside dans l'application de ce code et ce, essentiellement pour des raisons tenant aux pressions politiques (qu'elles soient liées à des consignes directes du Préfet, des pressions d'élus, d'entreprises ou d'agriculteurs, etc.). Dans la police nationale ou dans la gendarmerie, ces mêmes pressions seraient considérées comme scandaleuses. [...] Les agents peuvent être empêchés de se rendre sur le terrain pour contrôler et les suites administratives peuvent rester lettre morte* ».

Ce constat d'un manque de soutien hiérarchique est particulièrement prégnant outre-mer, où il est cité dans plus de 80 % des réponses libres des inspecteurs. Pour améliorer la situation, les inspecteurs de l'environnement ayant répondu proposent notamment :

- de « *garantir l'indépendance des inspecteurs* » notamment en préservant l'exercice des missions de police judiciaire et administrative de l'influence préfectorale ;
- d'« *appliquer des sanctions plus fermes et rapides* », notamment en recourant de manière plus soutenue aux amendes administratives ou astreintes ;
- en parallèle de « *renforcer les contrôles pédagogiques* ».

Sur le sujet du manque de suites formelles, le ministère de l'intérieur a porté à la connaissance de la Cour dans sa réponse que des travaux étaient engagés avec le ministère de la transition écologique pour renforcer la police administrative de l'eau, des interventions lors des réunions de préfets et de secrétaires généraux étant prévues pour les sensibiliser à ce sujet.

L'insuffisance des contrôles terrain des DDT a par ailleurs un effet mécanique sur le nombre de suites administratives pouvant être engagées. L'appui sur les patrouilles de l'OFB, pour détecter des non-conformités donnant lieu à des mesures de police administrative ou pour s'assurer que certaines prescriptions ont bien été mises en œuvre, gagnerait à être généralisé.

Dans le périmètre retenu pour l'évaluation, comme le montre le tableau ci-dessous, la tendance est au développement des activités administratives de l'OFB à la suite d'un contrôle ciblé non-conforme. Pour autant, le nombre de rapports de manquement administratif (RMA) rédigés reste faible, montrant que cette activité n'est pas pleinement intégrée.

¹⁰⁷ L'intégralité des résultats ainsi que la méthode sont présentées en détail dans le cahier d'analyses quantitatives et qualitatives. La question posée aux DDT, facultative, portait sur l'identification d'autres freins à la mise en œuvre de suites administratives ou judiciaires que ceux proposés dans la question précédente ainsi que sur les leviers d'action.

Tableau n° 5 : contrôles ciblés non-conformes de l'OFB et suites administratives données par l'OFB, dans le champ retenu pour l'évaluation

	Total nombre de contrôles ciblés	Contrôles ciblés avec au moins un manquement constaté	Taux de non-conformité administrative	Nombre de RMA rédigés	Taux de RMA
2019	13 190	2271	17,2 %	7	0,3 %
2020	11 308	1869	16,5 %	11	0,6 %
2021	10 133	1814	17,9 %	131	7,2 %
2022	11 518	2222	19,3 %	81	3,6 %
2023	6 758	1348	19,9 %	274	20,3 %
2024	3 650	847	23,2 %	192	22,7 %
TOTAL	56 557	10 371	18,3 %	696	6,7 %

Source : OFB – traitement Cour des comptes. NB : les données comportent une rupture de série en 2023.

L'instruction prise par l'OFB en 2021, en cours de révision, en matière de police administrative indique que l'opérateur contribue à son exercice, pour la partie relative aux contrôles uniquement, l'édiction des suites relevant de la seule autorité administrative. Le fait, évoqué par plusieurs directions régionales, que les DDT ne donnent pas toujours suite aux RMA transmis par l'OFB ne favorise pas le renforcement de cette approche. Le développement des actions de police administrative, souhaité par l'OFB, nécessitera un important travail d'accompagnement des agents, dont la « culture judiciaire » ressort nettement de leurs réponses au questionnaire de la Cour. Il ne pourra se déployer sans confiance dans les suites administratives effectivement données.

Par ailleurs, les prérogatives de police administrative de l'OFB ne sont pas harmonisées entre les codes : ainsi, l'article L.171-1 du code de l'environnement rend bien compétents les agents de l'OFB pour l'ensemble des manquements audit code mais une telle disposition générale n'existe pas dans le code rural et de la pêche maritime. Une harmonisation, dans le sens d'une extension de ces prérogatives, serait donc pertinente, en cohérence avec la recommandation de confier au Conseil d'État une mission de clarification du corpus normatif. Au total, le constat est celui d'une palette d'interventions administratives qui s'est élargie et durcie, mais d'une mise en œuvre défailante, du fait notamment d'une insuffisante mobilisation de l'autorité préfectorale.

2 - Renforcer la police administrative et l'effectivité de ses suites par une volonté politique réaffirmée et une gradation de la réponse

Le choix de l'autorité administrative de recourir à des suites dites « informelles » ou « pédagogiques » soulève des questions de principe quand elles se substituent aux suites prévues par les textes. Elles sont à ce titre en contradiction avec l'instruction du 2 janvier 2024 et notamment le guide des contrôles annexé, qui prévoit un rapport de manquement administratif dès le constat de non-conformité puis une mise en demeure en l'absence de retour à la conformité. Ce choix induit aussi des questionnements d'ordre pratique, quand ces suites informelles sont mises en œuvre de manière hétérogène selon les territoires. De ce point de vue, leur prise en compte explicite dans le cadre d'intervention de la police de l'eau constituerait un progrès important, d'autant qu'elles répondent souvent à la demande de pragmatisme.

Sans cette prise en compte, la pratique des suites informelle est en effet source d'insécurité juridique pour les agents, qui ne disposent pas d'un cadre méthodologique clair, comme pour les contrôlés, dans la mesure où les pratiques de contrôles et de suites données sont variables en fonction des départements. Pour ajouter à la confusion, pour une non-conformité du même ordre, les suites données peuvent être différentes en fonction du service qui la constate (voir encadré ci-après). Des instructions claires et réalistes sur l'articulation entre les différents dispositifs de contrôle sont donc nécessaires afin que les suites données ne dépendent pas du cadre du contrôle ou de l'agent qui en a la charge et qu'elles soient cohérentes entre elles – notamment les suites liées aux contrôles police de l'eau et celles liées aux contrôles PAC, qui ont des incidences financières.

Un exemple de décalage entre théorie et pratique : les non-conformités détectées à l'issue des contrôles conditionnalité PAC

Comme le précise la stratégie nationale de contrôle, le contrôle de conditionnalité PAC est articulé avec la politique de contrôle de la réglementation environnementale : les non-conformités relevées lors des contrôles PAC doivent être transmises aux services de police de l'eau et de la nature des DDT et inversement.

En pratique, peu de suites sont données, les départements adoptant des pratiques hétérogènes, souvent pour limiter la pression de contrôle dans un contexte agricole tendu¹⁰⁸. Certaines DDT privilégient une approche pédagogique et invitent les exploitants à se mettre en conformité, avec une vérification ultérieure.

Pour leur part, les SRAL des DRAAF appliquent l'instruction DGAL du 29 mars 2024, permettant un simple avertissement pour les non-conformités jugées « acceptables ». Les DDPP, chargées des ICPE agricoles, mettent en œuvre le référentiel de 2024 de la DGPR qui prévoit une gradation des sanctions. Selon les services, les suites sont donc variables.

En outre, les suites informelles ne font l'objet d'aucun suivi formalisé, donnant l'impression d'une absence de réponse. Cette situation crée une insécurité juridique pour l'État : en cas de contentieux, il ne serait pas en mesure de démontrer les mesures prises pour mettre fin aux non-conformités. *In fine*, cette situation peut alimenter un sentiment d'impunité de certains publics, mentionné par plusieurs inspecteurs de l'environnement interrogés.

Le besoin de pédagogie auprès des publics contrôlés et la part « *d'intelligence des situations* » laissée aux agents doivent s'articuler avec la sécurité juridique de ces mêmes agents et la capacité de l'État à démontrer qu'il a agi. Ils ne doivent pas non plus conduire à une forme « d'inertie » dans la réponse administrative. À l'inverse des pratiques ayant pu être constatées, les suites administratives gagneront à être conçues, et perçues, comme une traduction concrète de la notion de « droit à l'erreur » telle que l'administration fiscale peut aujourd'hui la mettre en œuvre¹⁰⁹, c'est-à-dire comme une possibilité laissée pour un temps limité au contrevenant

¹⁰⁸ Ainsi que le précise une DDT « *se servir de ces contrôles pour faire des suites administratives ne ferait que mettre de l'huile sur le feu et créerait de l'incompréhension sur la nature initiale du contrôle et des suites potentielles, notamment dans un contexte où le contrôle unique est prôné* ».

¹⁰⁹ En application de l'article L.62 du livre des procédures fiscales. Le « droit à l'erreur » introduit par la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (ESSOC) correspond, en pratique, à un travail de l'administration avec les contribuables « de bonne foi », pour convenir de mesures de régularisation de leur situation ; de ce fait, le contribuable qui se sera remis en conformité ne sera plus redevable de la totalité de l'indemnité de retard mais uniquement de 70 % de son montant.

de réparer son erreur et se mettre en conformité, sans pour autant se soustraire à toute suite formelle. C'est en ce sens qu'un courrier du Premier ministre aux préfets en date de février 2025 rappelle que la mise en demeure « *donne corps* » au droit à l'erreur « *tout en répondant à l'objectif de mettre fin à l'atteinte à l'environnement* ». Enfin, en corollaire de la pédagogie déployée et du droit à l'erreur, la réponse administrative doit, dans les situations qui le nécessitent, être ferme et déployer pleinement la palette de sanctions à disposition.

Pour ce faire, la forme et la gradation des suites administratives pourraient être révisées, sur le modèle des instructions ou référentiels récemment adoptés par la DGPR et la DGAL. Ces différents outils présentent une gradation des suites en fonction d'une appréciation de l'agent, guidée par des logigrammes ou des matrices de risques. La Cour recommande ainsi de tirer les conséquences des insuffisances observées en matière de suites en prenant une instruction interministérielle sur la stratégie des contrôles en matière de police de l'eau et de la nature.

En premier lieu, il serait pertinent de revoir la forme et la conception même du « rapport de manquement administratif » en matière de police de l'eau, dans un sens plus pédagogique mais également plus systématique, en s'inspirant des rapports d'inspection des installations classées. Cette inspection, qui se fonde sur le même article L.171-6 du code de l'environnement, a homogénéisé la forme de ses rapports, directement issus de GUNenv, qui ne comportent pas une succession de visas formels susceptibles d'impressionner le destinataire. Cette refonte permettrait par ailleurs de délivrer aux publics contrôlés un message cohérent avec la vocation de ce rapport : un point de départ et non une mesure de sanction, à laquelle il est parfois assimilé. Ce premier rapport, qui pourrait être intitulé « rapport d'inspection », ne doit pas être transmis plus tard que 30 jours après la visite¹¹⁰. Parallèlement, les suites données aux contrôles conditionnalité PAC devraient être rendues plus claires et lisibles.

Cette première étape doit être systématiquement formalisée, pour donner la visibilité requise aux non-conformités. Un applicatif national, outil d'aide à l'inspecteur contenant de nouveaux modèles, permettrait de rendre la rédaction à la fois harmonisée au niveau national et peu chronophage pour les agents. La phase du contradictoire, qui n'est pas normée par des textes mais est généralement fixée à 15 jours, peut permettre à l'intéressé de démontrer à l'administration, par l'envoi de photos ou d'une facture, qu'il a été remédié au manquement et qu'il n'y a donc pas lieu de poursuivre l'action administrative.

En deuxième lieu, la Cour recommande qu'un nouveau guide opérationnel soit élaboré en 2026, détaillant les procédures de contrôles en police de l'eau et de la nature, ainsi que les suites qui leur sont données, sur le modèle du référentiel de visite des installations classées de 2024. Ce guide devra proposer une gradation plus précise des suites données aux contrôles, pour en garantir l'effectivité.

Il pourrait également s'inspirer de l'instruction technique de la DGAL de 2024 qui retient pour sa part la notion de risque « acceptable ». Elle préconise notamment que soient d'abord mises en œuvre des suites pédagogiques sous la forme d'un courrier d'avertissement mentionnant les références réglementaires applicables « *accompagnant le rapport d'inspection* ».

¹¹⁰ Objectif fixé dans le référentiel de visite installations classées (ce délai ne peut excéder 2 ou 4 mois pour certains établissements classés, sous peine de procédures d'infraction au niveau européen). L'OFB prévoit des évolutions proches dans le cadre de la révision de son instruction relative à la police administrative.

vers lequel il renvoie » et souligne que cette étape pédagogique suffit bien souvent à faire cesser certaines pratiques, « *de façon alors très rentable pour l'administration* ».

En effet, en l'état actuel des textes et des moyens, les services de l'État ne sont pas en mesure de sanctionner l'ensemble des non-conformités : une hiérarchisation est nécessaire. Pour autant, ces courriers « pédagogiques » peuvent, en cas de suite judiciaire ultérieure, apporter la preuve du caractère réitéré et intentionnel de l'infraction. Au-delà du champ de l'environnement, d'autres polices administratives procèdent de cette manière : il en va ainsi des contrôles menés par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) dans les établissements alimentaires, qui graduent le résultat du contrôle selon quatre catégories en fonction de la gravité des faits observés (conformité ou non-conformité mineure ; avertissement ; mise en demeure ; sanctions immédiates).

En troisième lieu, en l'absence de mesure mise en œuvre par l'administré pour remédier à l'infraction, la mise en demeure de régulariser la situation ou de revenir à la conformité doit être utilisée plus systématiquement. Organiser une délégation de signature pour ce type d'acte peut favoriser son édiction. La mise en demeure vise la remise en état, dans une logique préventive et dans un délai adapté à chaque cas d'espèce. Il serait pertinent de développer l'édiction de ces mises en demeure, tout en insistant sur leur nature préventive et l'objectif premier d'une remise en conformité la plus rapide possible. Le mis en demeure pourrait devoir adresser dans les trois mois qui suivent la réception du rapport de visite un échéancier des dispositions qu'il entend prendre pour y remédier¹¹¹. Il convient en tout état de cause, de ne pas attendre un an, délai maximum fixé par les textes, afin de garder vivant le dialogue avec le mis en cause et d'éviter la succession d'arrêtés de mise en demeure sans autres sanctions, ayant pour conséquence de décrédibiliser l'action administrative.

Un exemple de succession de mises en demeure inefficaces en Charente-Maritime

Sans évoquer le cas emblématique de la retenue de Caussade, des exemples d'échec de l'action administrative, après plusieurs tentatives infructueuses de remise en conformité existent. Ainsi, le tribunal judiciaire de La Rochelle a condamné en juillet 2025 neuf agriculteurs à de lourdes peines d'amendes pour avoir utilisé, entre 2020 et 2023, plusieurs millions de mètres cubes d'eau provenant de retenues construites entre 2009 et 2010, dont l'arrêté préfectoral d'autorisation avait été annulé en 2009 puis en 2017.

Depuis 2018, l'autorité administrative avait pris plusieurs arrêtés préfectoraux : en juillet 2018, pour mettre en demeure les exploitants de régulariser la situation des retenues ; en 2019, pour modifier l'arrêté de mise en demeure, en édicter un deuxième et prescrire des mesures techniques d'utilisation de ces retenues ; enfin, en 2023 pour mettre de nouveau les agriculteurs en demeure de régulariser leur situation.

Dans son jugement, le tribunal résume ainsi la situation : « *les réserves ont été irrégulièrement exploitées dès l'origine, en toute connaissance de cause [...] malgré les multiples procédures administratives et judiciaires confirmant leur irrégularité et sans qu'aucune nouvelle demande d'autorisation environnementales ne soit déposée malgré les mises en demeure successives. La violation délibérée des décisions administratives a même pu être revendiquée en audition* ».

¹¹¹ Sur l'exemple de l'article R.512-59-1 du code de l'environnement pour certaines ICPE.

En quatrième lieu, ce guide doit permettre, en fournissant des outils méthodologiques aux agents, la prise plus fréquente de sanctions complémentaires à la mise en demeure (astreintes, consignations, amendes), l'objectif étant que les non-conformités cessent.

En dernier lieu, l'intervention de la chaîne hiérarchique dans l'établissement des suites de contrôle, comme c'est le cas pour l'inspection des installations classées, permet d'améliorer la cohérence des suites. Introduite dans le code de l'environnement par la loi 11 août 2025 visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur dite « loi Duplomb » pour ce qui concerne les suites judiciaires mais déjà pratiquée par les services selon l'OFB, elle mériterait d'être rappelée et définie concrètement dans le guide opérationnel. Cette disposition garantit qu'un inspecteur de l'environnement ne puisse décider de la transmission d'un procès-verbal sans consultation de sa hiérarchie. Cette précaution devrait éviter aussi qu'une suite judiciaire ne soit préférée à une suite administrative par crainte que cette dernière n'aboutisse pas.

Ces évolutions permettant une réponse administrative à la fois plus forte et plus progressive en fonction des enjeux environnementaux nécessiteraient :

- que le cadre national fourni soit suffisamment précis, avec des outils supplémentaires par rapports aux guides et foires aux questions existantes, pour que l'ensemble de la palette des suites administratives soit facilement utilisé ; à ce propos, la DEB souligne le rôle des animateurs régionaux de la police de l'eau et de la nature (ARPEN) en DREAL pour homogénéiser les pratiques et remonter les difficultés rencontrées ;
- que ce cadre soit partagé entre les agents chargés du contrôle en DDT et à l'OFB ;
- que les DDT et l'OFB soient effectivement en mesure d'assurer d'éventuels nouveaux contrôles, ce qui suppose que des moyens soient dégagés¹¹² ;
- que les préfets se saisissent des outils règlementaires dont ils disposent et que l'effectivité des suites participe de l'évaluation de leur action. Aujourd'hui, la mise en œuvre du chantier prioritaire du Gouvernement, dont ils ont la responsabilité dans leur département, est analysée sous le prisme du nombre de contrôles ; remplacer cet indicateur, dans l'outil PILOTE de suivi des chantiers prioritaires du Gouvernement, par un autre, relatif au nombre de suites mises en œuvre et, au-delà, à leur effectivité (remises en état et retour à la conformité), est nécessaire.

Pour qu'à l'échelle locale les préfets appliquent le droit de manière plus soutenue qu'aujourd'hui, en s'appuyant sur la gradation des mesures mais en observant strictement leur compétence liée en la matière, leur action doit être accompagnée et des orientations claires doivent leur être transmises. Au-delà des actions de sensibilisation annoncées, la Cour recommande qu'une instruction interministérielle soit prise en ce sens dès 2026. Un portage politique national valorisant sans ambiguïté et avec constance les objectifs des politiques environnementales est en effet nécessaire pour soutenir leur action face aux pressions du monde agricole et aux enjeux économiques.

¹¹² Ont été évoqués dans le chapitre II différents outils permettant de gagner en efficacité et de simplifier les tâches des agents. Avoir des moyens en adéquation avec les missions est important car il serait préjudiciable de multiplier des mises en demeure sans capacité d'enclencher le niveau de sanction supérieur si besoin.

II - Les leviers de la prévention et des dispositifs réglementaires à mobiliser pour renforcer l'impact de la police de l'eau

La police environnementale de l'eau ne peut être un maillon efficace des politiques de protection de la qualité de l'eau que s'il est combiné à d'autres, en amont comme en aval des contrôles, tout particulièrement les actions de pédagogie et de communication d'une part (A) et les dispositions réglementaires, nationales et locales, d'autre part (B).

A - Développer les actions de pédagogie et de communication

La réglementation environnementale ne saurait être comprise si elle n'est pas intelligible. Plus fondamentalement, elle se heurte à une incompréhension, voire un rejet, car elle encadre des pratiques dont le caractère répréhensible n'a pas intégré les représentations collectives. En outre, elle cherche à prévenir des risques qui ne sont pas immédiats et pour lesquels le lien entre pratiques et conséquences est peu évident.

Dans ce contexte, outre la simplification de la réglementation et la proportionnalité des suites développées plus haut, les actions de pédagogie et de communication sont essentielles.

1 - Des orientations claires à fournir aux agents chargés du contrôle

Pour ce qui concerne les contrôles police de l'eau, l'accompagnement et la pédagogie sont unanimement souhaités par les publics contrôlés. Une harmonisation des instructions données aux agents chargés des différents contrôles permettrait d'insister sur la posture d'écoute et la priorité à donner à la pédagogie. Pour ce qui concerne les agents de l'OFB, des dispositions en ce sens ont été annoncées en avril 2025 avec les dix mesures pour un dialogue renouvelé entre l'OFB et les acteurs agricoles comme le port de l'arme discret ou le déploiement progressif de caméras piétons. Ces évolutions, en cours de mise en œuvre, devraient contribuer à faire diminuer les tensions ; d'autres peuvent être engagées. Par exemple, l'audition libre, conduite dans les locaux de l'OFB ou de la gendarmerie et pouvant durer plusieurs heures, est fréquemment perçue comme une garde à vue et une mise en accusation par les personnes auditionnées, sujet abordé dans l'audit flash de l'IGEDD de décembre 2024. Il est impératif de faire de cet acte d'enquête, décidé par un magistrat, un usage strictement proportionné, de rappeler systématiquement ce principe de proportionnalité et de généraliser la bonne pratique consistant à assortir les convocations à une audition libre d'un appel téléphonique en amont, comme cela est fait dans plusieurs départements.

Plus largement, il est important d'améliorer la compréhension des enjeux par les publics contrôlés par des postures pédagogiques, à la fois lors des contrôles dits « à blanc » et lors des contrôles effectifs. La conduite par la Cour de la journée d'ateliers participatifs a témoigné à cet égard de l'importance d'une meilleure appréhension du monde agricole par les agents chargés de la police de l'eau. À cette fin, l'OFB a d'ailleurs prévu de généraliser la formation des inspecteurs de l'environnement aux enjeux agricoles¹¹³.

¹¹³ Depuis 2022, 500 agents de l'OFB ont déjà suivi une formation à la prise en compte du mal-être agricole.

2 - Une nécessaire communication ciblée à destination des publics professionnels

La compréhension de la norme et l'acceptation d'un régime de police ne sauraient toutefois reposer uniquement sur les agents chargés du contrôle.

L'instruction du 2 janvier 2024 prévoit des dispositions détaillées en matière de communication de l'autorité administrative à destination notamment des collectivités, industriels, agriculteurs ou milieu associatif et fédératif (chasse, pêche) : les grandes orientations du plan de contrôle doivent être partagées, de même que son bilan. Or, ces pratiques sont insuffisamment mises en œuvre. Près de 60 % des DDT déclarent qu'aucune de ces actions conjointes n'a été déployée dans leur département en 2024. Ce déficit de communication est également souligné par certains usagers, notamment représentants d'associations de protection de l'environnement, qui évoquent même un recul en la matière. Il convient donc que les présidents de la réunion annuelle conjointe MISEN-COLDEN communiquent à son issue. De plus, alors que la circulaire créant les missions interservices agricoles (MISA) du 4 novembre 2024 prévoit l'organisation par les préfets avant le 15 avril d'une réunion de bilan de l'année écoulée et de début de campagne de contrôle en présence des membres de la MISA, des représentants de la chambre d'agriculture départementale et des syndicats agricoles représentatifs, les autres usagers ne bénéficient que rarement de telles présentations. Même si certaines MISEN associent des acteurs hors État à certaines réunions (cf. analyse des questionnaires à l'attention des services de l'État, cahier d'analyses quantitatives et qualitatives), prévoir une fois par an de telles réunions de présentation auprès des acteurs, tels que les collectivités locales, les fédérations professionnelles ou les acteurs associatifs, serait de bonne pratique.

Plusieurs DDT ont certes évoqué le contexte troublé de l'année 2024 comme un frein à la tenue d'actions de communication. Pour autant, certains départements ont fait le choix d'une publication des plans de contrôle, voire organisent des journées pédagogiques autour des contrôles. Existente également localement des présentations pédagogiques de la réglementation applicable. Généraliser l'utilisation de l'ensemble de ces outils et bonnes pratiques existantes localement est souhaitable pour améliorer la compréhension, par les publics professionnels, du rôle de la police de l'eau à échelle locale¹¹⁴.

À l'échelle nationale, certains représentants de publics contrôlés appellent de leurs vœux la mise en place de « guichets uniques », destinés à internaliser pour leur compte la complexité de la réglementation. Ces guichets uniques peuvent mobiliser des moyens humains importants, ce qui n'est pas possible au regard des contraintes pesant déjà sur eux. Toutefois, d'autres démarches, comme des simulateurs de projets, poursuivent le même objectif, dans une logique d'accès facilité et synthétique à la réglementation. L'outil *EnvErgo*, développé par la direction de l'eau et de la biodiversité, constitue une initiative tout à fait pertinente.

¹¹⁴ Plusieurs autres initiatives locales peuvent être mises en avant : la démarche de la DDT 38 qui a publié un support de communication pédagogique sur le plan de contrôle ou celle de la DDT 54 qui a constitué des panoramas territoriaux à destination des collectivités pour rendre visibles les enjeux environnementaux.

***EnvErgo* : un « facilitateur » de compréhension pour les usagers**

Développé par le ministère de la transition écologique depuis 2023, *EnvErgo* est un simulateur permettant aux aménageurs, à partir d'une description succincte de leur projet et de sa localisation, de disposer de réponses immédiates quant à la réglementation environnementale applicable au projet, aux procédures et délais de l'administration.

L'outil est actuellement disponible dans 60 départements et son déploiement est prévu sur l'ensemble du territoire national d'ici juin 2026. Sa montée en puissance est particulièrement visible depuis 2025, avec une croissance marquée du nombre de simulations et d'avis réglementaires demandés.

Il est désormais envisagé de décliner cette application à destination spécifique des agriculteurs, pour un accès plus facile à une réglementation particulièrement complexe.

Ces outils sont associés à certains types de projets, définis et limités. Ils pourraient utilement être complétés de dispositifs pédagogiques similaires à vocation plus généraliste, pouvant être diffusés largement aux publics concernés, sur le modèle des vidéos pédagogiques élaborées pour présenter les contrôles des produits phytosanitaires¹¹⁵.

L'implication des organisations professionnelles pour relayer auprès de leurs adhérents ces démarches et construire un discours partagé et porté autour de la réglementation est également indispensable. Or, comme le souligne le récent rapport de la Cour sur le réseau des chambres d'agriculture, les ambitions de ce dernier en matière d'accès à une information réglementaire mutualisée en matière d'eau sont « *en retrait* ». Le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2021-2025 du réseau des chambres d'agriculture prévoit une « assistance » des chambres en matière de réglementation et de contrôles associés, mais aucun indicateur de suivi n'est défini, en dehors du nombre d'agriculteurs accompagnés dans leur télédéclaration PAC. Or, la sensibilisation des agriculteurs aux enjeux de la police de l'eau nécessiterait d'adopter un indicateur plus en phase avec les objectifs réels de cette information, qui pourrait utilement être complété de formations de sensibilisation des personnes engagées dans un processus d'installation agricole, en veillant à faire le lien entre gestion durable de la ressource en eau et approche *One Health*.

D'autres structures représentant des usagers de la police de l'eau ont d'ailleurs mis en place des dispositifs d'accompagnement de leurs adhérents à la compréhension de la réglementation, comme France Chimie ou encore le Club ville aménagement : les chambres d'agriculture pourraient s'en inspirer.

La Cour recommande ainsi que soient renforcés, dans le nouveau contrat d'objectifs et de performance de Chambre d'agriculture France, les objectifs de formation des exploitants agricoles aux enjeux spécifiques de leur exploitation en matière de réglementation environnementale, en cohérence avec les observations de la Cour relatives au rôle des chambres d'agriculture dans l'accompagnement des transitions¹¹⁶ et la recommandation déjà formulée en matière de « *redéfinition des missions du réseau des chambres à la lumière des objectifs de transition agroécologique* »¹¹⁷. Au-delà de la présentation du cadre normatif – déjà rappelé dans

¹¹⁵ La DRIEAT a mis en ligne une vidéo pédagogique sur le contrôle phytosanitaire en exploitation agricole.

¹¹⁶ Cour des comptes, Le réseau des chambres d'agriculture depuis leur régionalisation, observations définitives, juillet 2025.

¹¹⁷ Cour des comptes, L'innovation en matière agricole, rapport d'évaluation de politique publique, février 2025.

certaines formations – l'enjeu est ici de mieux relier la réglementation aux enjeux, économiques et de santé publique, qui la fondent, tout particulièrement en matière d'eau. La formation expliciterait les impacts négatifs de certaines pratiques agricoles sur l'environnement et proposerait aux exploitants des techniques permettant de les limiter.

B - Faire appel à l'ensemble des modalités d'actions pour renforcer l'impact de la police de l'eau sur les milieux

Pour améliorer la qualité de l'eau, trois orientations devraient être suivies : mieux articuler surveillance sanitaire et environnementale, utiliser la réglementation pour prévenir les pollutions diffuses, et renforcer les interdictions locales. Une étude de la *Toulouse School of Economics* souligne l'effet positif de ces mesures sur la qualité des milieux aquatiques¹¹⁸.

1 - Mieux articuler surveillance environnementale et sanitaire¹¹⁹

Débordant le périmètre strict de la présente évaluation, les enjeux de la surveillance sanitaire doivent néanmoins être évoqués, ne serait-ce qu'en ce qu'ils recoupent ceux de la police de l'eau sur plusieurs points. C'est le cas en particulier du partage des données de surveillance et de l'exploitation qui peut en être faite, dans un souci de plus grande efficacité.

Les agences de l'eau sont les maîtres d'ouvrage de la surveillance de la qualité des eaux de surface et souterraines dans les milieux naturels au titre de la directive DCE, tandis que les ARS assurent le suivi des eaux brutes des captages destinées à la production d'eau potable¹²⁰. Le travail d'échange de données, en cours entre agences de l'eau et ARS doit être poursuivi. Un travail commun de valorisation de ces données pour le grand public pourrait conduire à leur meilleure prise en compte mutuelle.

Le suivi des données se heurte à des difficultés techniques. Les agences de l'eau disposent de leurs propres bases de données (*Naiades* pour les eaux de surface, *ADES* pour les eaux souterraines), tandis que les ARS utilisent la base nationale *SISE-Eaux* pour le suivi sanitaire. Les données sur les eaux souterraines sont accessibles aux agences de l'eau mais pas les données sur les eaux de surface, principalement en raison de problèmes de référencement des points de prélèvement. Cette situation constitue un frein récurrent. Alors que la *mission IGAS-IGEDD* de 2024 avait recommandé d'améliorer l'interopérabilité entre les bases *ADES*, *Naiades* et *SISE-Eaux*, aucune évolution n'est encore intervenue.

¹¹⁸ L'étude opère une comparaison avec les conclusions de Sylvain Chabé-Ferret, Arnaud Reynaud et Eva Tène dans « *Water quality, policy diffusion effects and farmers' behavior* », 2021. La mise en place des zones vulnérables « nitrates » est associée à une réduction de la concentration en nitrates estimée à 1,23 mg/litre en moyenne contre des résultats estimés entre -0,39 mg/litre et + 0,56 mg/litre pour l'action de la police de l'eau.

¹¹⁹ Cette partie s'appuie principalement sur la réponse à un questionnaire des six agences de l'eau, mais également sur celles de l'ANSES et de la DEB.

¹²⁰ Au niveau local, la surveillance de l'eau produite et distribuée destinée à la consommation humaine, y compris les ressources de production (eaux brutes), relève de la personne responsable de la production et de la distribution de l'eau (PRPDE), sous le contrôle des ARS.

Par ailleurs, assez nombreux, les échanges entre agences de l'eau, DDT et ARS pourraient être encouragés et les bonnes pratiques généralisées¹²¹.

Un exemple de coopération dans la région Grand est

L'agence de l'eau Rhin-Meuse travaille en étroite collaboration avec l'ARS Grand Est afin de faire converger les dispositifs de surveillance environnementale et de contrôle sanitaire. Sur les substances per- ou polyfluoroalkyles (PFAS), des concentrations élevées détectées par l'agence de l'eau dans une commune des Ardennes ont conduit l'ARS à renforcer le contrôle sanitaire. Le croisement des données, en lien avec l'ANSES, a permis d'identifier l'origine des dégradations et d'élargir les contrôles à plusieurs communes de la Meuse et des Ardennes, qui feront l'objet de restrictions d'usage et d'un plan d'action. La DREAL coordonne par ailleurs le partage d'informations entre les services concernés afin de détecter rapidement les situations à risque et d'agir sans délai.

Au-delà de la disponibilité des données et de l'interopérabilité des bases de données, la question des moyens disponibles pour analyser à l'échelle d'un vaste territoire des données complexes se pose également, ce qui pourrait conduire à davantage responsabiliser les personnes chargées de la production et de la distribution de l'eau (syndicats d'eau, collectivités locales, etc.) compétentes pour améliorer la surveillance.

Les deux types de surveillance ont chacun leurs spécificités, mais l'important volume de données produit par les ARS d'une part et par les agences d'autre part a vocation à être partagé et à être exploité de manière plus systématique. Ce partage permettrait d'agir rapidement et le plus possible en prévention, d'autant que le coût des mesures préventives est toujours nettement inférieur au coût des traitements curatifs permettant de rendre l'eau potable¹²².

2 - Orienter davantage la réglementation vers la prévention des pollutions diffuses¹²³

Les pollutions diffuses peuvent provenir de toute la surface d'un territoire : les polluants sont transmis indirectement dans les eaux souterraines et les milieux aquatiques par infiltration et ruissellement. Les principales pollutions diffuses sont d'origine agricole (nitrates, pesticides). Elles peuvent aussi être d'origine industrielle, domestiques ou liées à des activités passées.

Comme expliqué ci-dessous – ni les limites actuellement fixées par la réglementation ni les contrôles effectués par les SRAL ne permettent d'éviter les pollutions diffuses de pesticides. C'est également le cas pour certains rejets industriels conformes à l'arrêté de prescription ICPE mais pas compatibles avec la préservation des milieux dont les prescriptions devraient être révisées (cf. *supra*). La présence de PFAS dans les rejets aqueux des établissements n'est ainsi encadrée que depuis 2023.

¹²¹ Certaines ARS sont informées systématiquement lors des dépassements des limites de qualité constatés dans le cadre de la surveillance DCE par les prestataires des marchés de surveillance des agences de l'eau.

¹²² Du point de vue des services d'eau potable, le coût du curatif allant jusqu'à représenter 87 fois celui du préventif (source *étude* pilotée par l'agence l'eau Seine-Normandie). Une étude actualisant ces éléments devrait être disponible en 2026.

¹²³ Cette partie s'appuie principalement sur les réponses de l'ANSES, du MASA (DGAL), des agences de l'eau et du *rapport* IGAS-IGEDD de 2024.

Dans un arrêt rendu le 3 septembre 2025, dans une instance opposant plusieurs associations de défense de l'environnement à l'État, la cour administrative d'appel de Paris « reconnaît la responsabilité de l'État dans l'existence d'un préjudice écologique résultant de l'usage des produits phytopharmaceutiques » et ordonne à l'État de procéder, dans un délai de deux ans, à un réexamen des autorisations de mise sur le marché¹²⁴ qui ne s'appuieraient pas sur les connaissances scientifiques les plus récentes. L'État s'est pourvu en cassation.

Selon le ministère de l'agriculture, les modèles d'exposition des masses d'eaux peuvent manquer de prévisibilité en ce qui concerne certaines substances actives : ainsi le S-métolachlore a été approuvé au niveau européen mais des dépassements des seuils paramétriques pour plusieurs de ces métabolites mis en évidence dans le cadre de la surveillance du territoire par la phytopharmacovigilance ont conduit à son retrait. Comme le montre le schéma ci-dessous, quand une molécule est interdite, elle est remplacée par une autre qui pose à son tour problème rapidement, et pollue les sols et les masses d'eau¹²⁵.

Schéma n° 5 : interdictions de molécules et substitution en Alsace - l'exemple du maïs



Source : agence de l'eau Rhin-Meuse

Entre 1980 et 2025, 14 640 points de captages d'eau potable ont été fermés dont environ 4 600 pour des problèmes de qualité de l'eau ; dans plus de 40 % des cas, cette dégradation est liée aux pollutions par les pesticides ou les nitrates¹²⁶. Une centaine de captages ferme tous les ans.

3 - Se saisir des dispositifs réglementaires pour améliorer la qualité de l'eau

Différents dispositifs – règlement des SAGE, déclarations d'utilité publique, zones soumises à contraintes environnementales (ZSCE) – permettent l'édiction de normes réglementaires locales dont le non-respect est passible de poursuites. Ces dispositifs, adaptés au niveau local, à l'échelle de la zone de captage ou d'un bassin versant, sont insuffisamment utilisés alors que leur efficacité est sensiblement meilleure que les décisions ou normes nationales dont la granularité ne permet pas de répondre aux situations locales.

Depuis 2006, les SAGE, qui ne concernent que la moitié du territoire national ont obligatoirement un règlement de nature contraignante qui concerne principalement la continuité écologique des cours d'eau. Le plan eau avait prévu d'intégrer dans le cadre de la révision des SAGE un volet gestion quantitative de la ressource, mais cette disposition n'a réellement été mise en œuvre que par la région Auvergne-Rhône-Alpes qui compte 18 SAGE intégrant des objectifs chiffrés de réduction des prélèvements. En Guadeloupe, qui ne compte pas de SAGE,

¹²⁴ Les autorisations de mise sur le marché sont réalisées conformément aux règlements européens, sur la base d'études principalement fournies par les industriels. Le principe de reconnaissance mutuelle prévoit qu'un produit autorisé par un État soit *a priori* considéré comme respectant les exigences du marché européen.

¹²⁵ L'atrazine, herbicide interdit en France depuis 2001 est encore détecté dans certaines régions agricoles.

¹²⁶ « Qualité des eaux superficielles et souterraines en France, état des connaissances en 2025 », publication du ministère de la transition écologique, mars 2026.

la communauté de communes de Marie-Galante qui a pourtant connu d'importantes sécheresses (cf. encadré *supra*) n'avait toujours entamé sa réalisation à l'été 2025.

L'outil des ZSCE, mobilisable pour protéger les aires d'alimentation de captage, prévoit d'abord un plan d'action. Ce n'est généralement qu'à l'issue d'un délai de trois ans que le préfet peut décider de rendre obligatoires certaines mesures. Dans les régions où des arrêtés ZSCE ont été pris avec des plans d'actions volontaires validés, les contraintes réglementaires n'ont été mises en œuvre que dans deux départements, la Côte d'Or et la Seine-Maritime. En Bretagne, malgré la prolifération des algues vertes, ces contraintes réglementaires ne sont pas encore applicables. Pour autant, dans cette même région, des restrictions visant à renforcer la protection des masses d'eau des produits phytosanitaires ont été mises en œuvre par arrêté.

Même si des changements de pratiques visant à éviter les pollutions diffuses dans le milieu sont soutenus par différents dispositifs d'animation et d'accompagnement financier, ils interviennent sur le territoire à une ampleur et à une échelle insuffisantes pour inverser la tendance. En l'absence de financement suffisant pour le plan eau¹²⁷, il est urgent que les MISEN se saisissent de ces instruments réglementaires et que leurs plans de contrôle intègrent la vérification de leur respect. Pour que ces contrôles soient possibles, il est important que les inspecteurs de l'environnement soient associés en amont à leur rédaction pour garantir la contrôlabilité effective de ces mesures réglementaires.

¹²⁷ La redevance pour pollution diffuse, dont les agriculteurs supportent le coût, est perçue sur les ventes de produits phytopharmaceutiques et de semences traitées. La hausse de 37 M€ de la redevance pour pollution diffuse qui devait contribuer à financer le plan eau a été annulée fin 2023.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La prévention, les contrôles ainsi que les suites prévues et données ne sont ni suffisants, ni adaptés. En matière de police de l'eau, loin de confirmer le ressenti, souvent évoqué, de sanctions automatiques et disproportionnées, les sanctions, tout particulièrement administratives, sont presque inexistantes. Il résulte de ce contexte un recours systématique aux suites judiciaires par certains acteurs, qui ne constitue qu'un pis-aller. Il serait plus équilibré de laisser à l'ordre judiciaire le traitement des infractions les plus lourdes et les plus nuisibles aux milieux aquatiques. Cette orientation suppose que les autres actions de police soient davantage et mieux mobilisées.

L'objectif serait un recours accru à la police administrative, avec une approche privilégiant l'intelligence des situations, la pédagogie, le suivi automatique des non-conformités et l'utilisation de toute la palette des suites (amendes, consignations, astreintes) pour parvenir à la remise en état systématique. Les suites pénales, qui peuvent intervenir dès le non-respect d'une mise en demeure avec un effet dissuasif réel, seraient réservées à la répression des délits les plus graves ou aux cas de récidives. Outre le préalable, rappelé dans la première partie, d'une nécessaire clarification et simplification des normes applicables et d'une cohérence accrue entre politiques publiques, les conditions pour aboutir à une meilleure articulation entre les suites administratives et suites judiciaires sont de deux ordres :

- *conforter la coopération entre préfets et procureurs pouvant prendre la forme de protocoles de traitement des atteintes à l'environnement ou de logigrammes d'action ;*
- *mettre en œuvre des suites administratives avec détermination dans tous les territoires pour donner aux services le signal d'une évolution.*

Les transformations nécessaires pour que ces conditions soient remplies ne doivent pas être sous-estimées. Une meilleure efficacité de la police de l'eau suppose une mobilisation conjointe de leviers variés articulés de manière cohérente, fondée sur des priorités claires et une volonté politique durable. De plus, un accompagnement dans la durée sera certainement nécessaire pour que les agents de l'OFB, habitués à travailler principalement avec l'autorité judiciaire, modifient leurs pratiques.

Par ailleurs, au-delà d'une mise en œuvre effective des instruments de la police de l'eau, pédagogie et communication doivent également être beaucoup plus largement utilisées, dans la finalité d'une meilleure compréhension et, par là même, acceptation de la police de l'eau.

Enfin, doivent être mobilisées par les MISEN au niveau local l'ensemble des modalités d'action existantes pour renforcer l'impact sur les milieux de la police de l'eau, notamment les leviers réglementaires, dont l'étude de la Toulouse School of Economics rappelle l'importance.

Dans l'objectif de renforcer les suites aux contrôles et d'améliorer la compréhension par les exploitants agricoles des enjeux liés à la réglementation, la Cour émet les recommandations suivantes :

9. *dans l'objectif de renforcer les suites données aux contrôles, prendre une instruction interministérielle sur la stratégie des contrôles en matière de police de l'eau et de la nature, assortie d'un guide détaillé permettant une meilleure gradation de ces suites (ministère de la transition écologique, ministère de la justice, ministère de l'intérieur, ministère de l'agriculture, 2026) ;*

10. renforcer les objectifs de formation des exploitants agricoles au respect de la réglementation environnementale applicable dans leurs exploitations dans le nouveau contrat d'objectifs et de performance du réseau des chambres d'agriculture (ministère de la transition écologique, ministère de l'agriculture, Chambres d'agriculture France, 2026).

Conclusion générale

L'évaluation de la mise en œuvre de la police environnementale de l'eau portait sur trois questions : celle de la capacité de l'organisation administrative et du droit applicable à remplir les objectifs fixés par la loi ; celle de l'adaptation des moyens engagés ; celle enfin de l'effectivité et de l'efficacité des mesures déployées, tant sous l'angle de la prévention que sous l'angle de la sanction. Elle conduit, malgré des améliorations constatées dans l'organisation des services chargés de cette police, à répondre négativement aux trois questions.

Les règles applicables sont en effet complexes et affaiblies sinon contredites par la mise en œuvre de normes ou de dispositifs issus de droits connexes, notamment dans le secteur agricole ; les moyens déployés sont limités ; les contrôles sont, contrairement à une idée largement répandue, peu nombreux et, même lorsqu'ils révèlent des infractions, ne conduisent que rarement à des sanctions.

Pourtant, le contexte de crise hydrique croissante¹²⁸ alors que se multiplient les événements climatiques extrêmes, devrait conduire à rechercher une réelle effectivité de la police de l'eau, en ce qu'elle est l'un des outils régaliens de mise en œuvre de la politique de l'eau. Or, au contraire, les tensions autour de la ressource en eau s'exacerbent sans que soient résolus les conflits d'usages qui en découlent. Ainsi, la politique de l'eau – qui vise à concilier différents usages, parfois concurrents, avec les exigences de la vie biologique et la conservation du libre écoulement des eaux¹²⁹ – ne peut s'appuyer efficacement sur la police de l'eau.

Les recommandations proposées dans ce rapport visent donc à :

- clarifier la réglementation applicable en matière de police de l'eau afin qu'elle soit mieux comprise, appliquée et respectée ;
- favoriser une mobilisation plus efficace des moyens de la police de l'eau pour des contrôles plus utiles ;
- renforcer les suites administratives, aujourd'hui peu mises en œuvre, mais également la prévention et la pédagogie.

Comme c'est le cas pour la santé environnementale¹³⁰, la mise en œuvre de ces recommandations nécessite une véritable prise de conscience de l'ensemble des acteurs et des parties prenantes :

- celle de l'opinion, qui doit être favorisée par la diffusion, sous une forme accessible, de la connaissance scientifique : cela conditionne la compréhension, l'acceptation et la reconnaissance de la légitimité de la réglementation ;

¹²⁸ Conseil d'analyse économique, *L'eau sous tension : concilier sobriété hydrique, équité et investissement*, note n°86, janvier 2026.

¹²⁹ Article L. 211-1 du code de l'environnement.

¹³⁰ Haut-commissariat à la stratégie et au plan, *Les politiques publiques de santé environnementale*, rapport pour l'Assemblée nationale, octobre 2025.

- celle des usagers, qui doivent être mieux accompagnés dans les transitions pour que celles-ci soient entreprises ;
- celle enfin des pouvoirs publics, qui doivent impérativement rechercher une meilleure cohérence entre les politiques conduites, la mobilisation de l'ensemble des leviers d'action pour faire appliquer des règles claires et enfin une stabilité des politiques menées.

Ce dernier principe d'action, la stabilité, a permis d'atteindre de bons résultats en matière de qualité de l'air avec une diminution entre 2005 et 2022 de 53 % du nombre de décès attribuables aux particules fines¹³¹. L'objectif européen de bon état des masses d'eau, qui relève d'une démarche comparable mais qui se confronte plus immédiatement à des usages économiques au premier abord contradictoires, est atteignable, à la condition d'en faire une priorité d'action publique et de se situer dans une perspective de moyen, voire de long terme.

En France, un portage politique fort, relayé par les préfets dans les territoires, conditionne une action efficace de la police administrative et une meilleure cohérence entre politiques publiques. Assortie de mesures de prévention et de pédagogie à même de favoriser la prise de conscience des citoyens, l'action de la police de l'eau pourrait alors être rendue plus efficace.

¹³¹ *Ibid.*

Liste des abréviations

ADES	Portail national d'accès aux données sur les eaux souterraines
AFB	Agence française de la biodiversité
AMF	Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité
ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
APG.....	Arrêté de prescription générale
ASAI	Association syndicale autorisée d'irrigation
ARPEN.....	Animateurs régionaux de la police de l'eau et de la nature
ASP	Agence de service et de paiement
ASVP	Agents de surveillance de la voie publique
BCAE	Bonnes conditions agricoles et environnementales
BRGM.....	Bureau de recherches géologiques et minières
CESAN.....	Commandement pour l'environnement et la santé
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
COLDEN.....	Comité opérationnel de lutte contre la délinquance environnementale
DCE.....	Directive cadre sur l'eau
DEB.....	Direction de l'eau et de la biodiversité (MTECT/DGALN)
DD(ETS)PP...	Direction départementale (de l'emploi, du travail, des solidarités) et de la protection des populations
DDFiP / DGFIP	Direction départementale des finances publiques / Direction générale des finances publiques
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DEAL	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DGAL.....	Direction générale de l'alimentation
DGALN.....	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGPE	Direction stratégique pour la performance économique et environnement
DMATES	Direction des missions de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRIEAT	Direction régionale et interdépartementale de l'environnement, de l'aménagement et des transports
DVP.....	Dispositif végétalisé permanent
EPP.....	Évaluation de politique publique
ERMG	Exigences réglementaires en matière de gestion
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FNCCR	Fédération nationale des collectivités concédantes et en régie
ICPE.....	Installations classées pour la protection de l'environnement

IED.....	<i>Industrial emission directive</i> . Directive n° 2010/75/UE du 24/11/10 relative aux émissions industrielles dite IED.
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGEDD	Inspection générale de l'environnement et du développement durable
IGF	Inspection générale des finances
IGN.....	Institut national de l'information géographique et forestière
INRAE.....	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
IOTA	Installations, ouvrages, travaux ou activités
MISA.....	Missions interservices agricoles
MASA	Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire
MISE(N).....	Mission interservices de l'eau (et de la nature)
MTE	Ministère de la transition écologique
NATINF	Nature d'infraction (codification utilisée pour la définition des infractions)
OCLAESP	Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (MIOM/DGGN)
OFB	Office français de la biodiversité
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONB	Observatoire national de la biodiversité
ONF.....	Office national des forêts
PAC.....	Politique agricole commune
PFAS	Substances per- ou polyfluoroalkyles
PPP.....	Produits phytopharmaceutiques
PRE	Pôle régional spécialisé en matière d'atteintes à l'environnement
PRPDE	Personne responsable de la production et de la distribution de l'eau
RMA.....	Rapport en manquement administratif
RSD.....	Règlement sanitaire départemental
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SNB	Stratégie nationale biodiversité
SNCPEN	Stratégie nationale des contrôles en matière de police de l'eau et de la nature
SRAL	Service régional de l'alimentation
VNF.....	Voies navigables de France
ZNT	Zones de non-traitement
ZSCE.....	Zone soumise à contrainte environnementale

Annexes

Annexe n° 1 : composition du comité d'accompagnement.....	116
Annexe n° 2 : comparaison internationale : une complexité des organisations presque généralisée	117
Annexe n° 3 : les acteurs de la police de l'eau et le coût associé.....	126
Annexe n° 4 : les contrôles conditionnalité PAC ayant un impact sur l'eau.....	135

Annexe n° 1 : composition du comité d'accompagnement

Un comité d'accompagnement a été créé pour éclairer les travaux de l'évaluation conduite par la Cour des comptes. Composé de douze personnalités nommées à titre personnel, ce comité d'accompagnement, instance consultative qui s'est réunie quatre fois lors de l'instruction, était composé des personnes suivantes :

- Mme Gabrielle Bouleau, ingénieure en chef des ponts, des eaux et des forêts, chercheure à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAe), spécialiste des politiques environnementales
- M. Bruno Cardot, agriculteur des Hauts-de-France, membre de l'association apolitique et asyndicale France Agritwittos et de la confédération générale des planteurs de betteraves, conseiller municipal de Moÿ-de-l'Aisne
- M. Serge Castel, préfet du Jura puis délégué interministériel au développement de la vallée de la Seine
- Mme Natacha Collot, magistrate, exerçant durant l'évaluation les fonctions de substitut du procureur, référente environnement au Tribunal judiciaire de Nancy (Pôle régional environnement)
- M. Carlos Mario Gómez Gómez, professeur d'économie fondamentale à l'université Alcalá de Madrid, spécialiste francophone de l'économie des ressources naturelles et en particulier de l'eau
- Mme Florence Jeantet, administratrice de société, ancienne directrice générale du développement durable chez Danone et cheffe d'exploitation agricole
- M. Christian Lecussan, président de l'association FENARIVE « la voix des industriels utilisateurs d'eau », vice-président du comité national de l'eau, vice-président du comité de bassin Seine Normandie
- M. Léo Magnin, sociologue, chargé de recherche au Centre national pour la recherche scientifique (CNRS), spécialiste des polices environnementales
- Mme Bérangère Mesqui, économiste, sous directrice des statistiques et de l'énergie au ministère de la transition écologique, directrice du département développement durable chez France Stratégie entre 2017 et 2022
- Mme Karine Brulé, membre permanente de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), en remplacement de M. Laurent Roy, président de section de l'IGEDD, décédé en mars 2025
- M. Hamid Oumoussa, directeur général de la Fédération nationale de la pêche
- Mme Claire Tutenuit, membre du Conseil économique, social et environnemental, exerçant durant l'évaluation les fonctions de déléguée générale d'Entreprises pour l'environnement et présidente d'une association icaunaise pour la biodiversité

Annexe n° 2 : comparaison internationale : une complexité des organisations presque généralisée

À des fins de comparaison, la Cour a souhaité situer le modèle français dans le paysage européen, mettre en évidence la diversité des organisations et identifier les meilleures pratiques étrangères. Un questionnaire portant sur l'organisation, la coordination, les moyens et les résultats de la police environnementale de l'eau a ainsi été diffusé auprès des institutions supérieures de contrôles européennes et nord-américaines au premier trimestre 2025. 19 réponses¹³² ont été reçues.

La synthèse de ces réponses donne un aperçu des différents types d'organisations existantes. Elle permet trois constats préliminaires :

- il est fréquent que plusieurs instances soient chargées de la police de l'eau (parmi d'autres sujets, comme en France) et la coexistence d'une police administrative et d'une police judiciaire (ou au moins de suites administratives et judiciaires) est la règle ;
- des régimes d'autorisation administrative préalable (pour les travaux en cours d'eau notamment) existent dans la plupart des pays ;
- la complexité de l'organisation existant en France n'est pas atypique et l'existence de structures de coordination comme les MISEN pour rationaliser ce fonctionnement est loin d'être systématique.

Après une présentation synthétique des principaux enseignements issus du questionnaire (1), il a paru pertinent d'approfondir l'analyse pour trois pays, compte tenu de leur proximité géographique avec la France et de la diversité de leurs modèles : la Belgique, les Pays-Bas et l'Espagne (2).

Une grande diversité de modèles, mais des organisations toujours complexes

La comparaison internationale met en évidence la grande diversité des organisations de la police de l'eau dans leur fonctionnement, leurs outils et dans la répartition des compétences. Le tableau suivant présente une synthèse des réponses au questionnaire.

Tableau n° 6 : synthèse thématique des questionnaires adressés

Thématique	Synthèse des réponses
Organisation générale et moyens	<p>Pour neuf pays ayant répondu¹³³, la police de l'eau relève de l'État exclusivement. Dans les autres pays, elle est partagée entre régions et État.</p> <p>À titre d'exemple, en Belgique, la gestion de la police de l'eau diffère par rapport à d'autres pays européens, en raison de la forte décentralisation de ces compétences qui relèvent principalement de l'administration régionale ou cantonale.</p>

¹³² Les pays répondants sont les suivants : Albanie, Autriche, Allemagne Belgique, Canada, Chypre, Espagne, Finlande, Grèce, Irlande, Israël, Lettonie, Lituanie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie.

¹³³ Chypre, Irlande, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie.

Thématique	Synthèse des réponses
	<p>La police de l'eau en Europe présente des niveaux hétérogènes de structuration et de moyens et, comme en France, il est difficile d'obtenir des informations chiffrées fiables sur les moyens, l'activité et les suites données. La Pologne a créé en 2024 un service d'inspection de l'eau avec 20 ETP. De manière générale, la gouvernance de l'eau ou de la politique de l'eau est complexe partout. Elle est par exemple qualifiée de « très divisée » au Canada, ce qui complique la mise en œuvre de politiques cohérentes et efficaces. En Albanie, deux structures se chevauchent en ce qui concerne l'inspection de l'eau et le gouvernement local peut établir ses propres fonctions d'inspection.</p> <p>À titre d'exemple, la Roumanie réalise chaque année de 9 000 à 9 500 contrôles en matière de police de l'eau, donnant lieu en 2024 à 1 149 sanctions pour délit mineur et 40 rapports d'investigations criminelles (elle compte 141 inspecteurs spécialisés). En Espagne, sont constatées en moyenne 100 000 infractions administratives dont 3 500 liées à l'eau et 5 000 infractions pénales dont 350 liées à l'eau. En Lituanie, 1 294 inspections ont été conduites en 2024, débouchant sur une affaire pénale et 560 procédures administratives. En Finlande, les centres <i>ELY</i> ont effectué environ 600 visites d'inspection pour contrôler la loi sur l'eau et les municipalités disposent d'une autorité concurrente pour le contrôle de la loi sur l'eau, sans que les informations sur le nombre d'inspections effectuées par ces dernières ne soient disponibles.</p> <p>Dans de nombreux pays, l'exercice de la police de l'eau sur le terrain est confié à des unités de police ou de gendarmerie conjointement à des inspecteurs de l'environnement. Certains agents sont armés (50 % des réponses) et en uniforme (60 % des réponses), notamment lorsqu'ils relèvent de forces de police (Lituanie, Malte, Pologne, Roumanie, Slovaquie). D'autres exercent sans arme (Royaume-Uni, Roumanie, Autriche, Irlande, Grèce, Chypre).</p> <p>Le manque de formation ou de ressources est cité comme un frein en Roumanie, Autriche, Lituanie et aux Pays-Bas.</p>
Organisation des contrôles	<p>Parmi les 14 pays ayant répondu, trois déclarent ne pas prévenir les contrôlés de la tenue de l'inspection (Malte, Roumanie, Royaume-Uni) et trois à l'inverse (Slovaquie, Pays-Bas, Irlande) déclarent les prévenir, sauf exceptions. Dans la plupart des pays, cela dépend en réalité des situations : lorsqu'il s'agit d'une inspection de routine d'une installation, un rendez-vous est pris, en cas de suspicion de non-conformité ou d'antécédents, il peut être décidé de réaliser une inspection inopinée.</p> <p>La sensibilisation des usagers est plus ou moins développée selon les pays, mais elle tend à s'imposer comme un levier complémentaire aux contrôles.</p>
Techniques utilisées	<p>Pour faciliter les contrôles, certains pays ont recours à des moyens technologiques (drones de surveillance, applications SIG, scanner laser, fiches numériques, etc.) comme la Lituanie ou Malte.</p> <p>Certains pays développent des applications de signalement. Ainsi, en Lettonie, pour faciliter la participation du public, le service national de l'environnement a mis en place l'application mobile "SOS Environnement". Elle permet aux citoyens de signaler des pollutions, ainsi que les activités suspectes et les violations importantes de l'environnement. Grâce à cette plateforme, le service national de l'environnement peut réagir aux problèmes signalés et mettre en œuvre des mesures correctives.</p> <p>Dans le même esprit, recevant 100 000 signalements d'incidents par an, l'outil de signalement britannique permet de concentrer les moyens sur les signalements présentant les risques les plus importants. Sa doctrine est d'agir de manière <u>proportionnée</u> en prenant notamment en compte le risque pour l'environnement et les populations, l'impact sur l'activité et la croissance économique ou la gravité de l'infraction.</p>
Peines et régime de sanctions	<p>La nature et la sévérité des sanctions sont extrêmement variables d'un pays à l'autre mais les quantum de peine sont fréquemment plus élevés qu'en France. Les peines pénales peuvent aller jusqu'à dix ans en Pologne lorsque la pollution entraîne des conséquences graves et jusqu'à vingt ans en Lettonie pour les cas extrêmes d'enfouissement de substances dangereuses.</p> <p>Les amendes suivent la même logique de variabilité, allant de quelques centaines d'euros pour des contraventions simples jusqu'à 2,5 M€ à Malte pour les infractions les plus graves. Certains pays mobilisent de façon centrale la voie pénale avec des peines lourdes et des amendes systématiques. Au Royaume-Uni, <u>Ofwat</u> peut imposer une sanction financière aux entreprises, dont la valeur peut atteindre 10 % du chiffre d'affaires. Les entreprises qui polluent l'environnement peuvent se voir infliger des <u>sanctions financières illimitées</u> par l'Agence pour l'environnement, notamment en cas de rejets illégaux dans l'eau en l'absence de permis.</p>

Thématique	Synthèse des réponses
	La loi canadienne pour l'environnement de 1999 prévoit des amendes pouvant atteindre jusqu'à 1 000 000 \$ par jour d'infraction. En cas de récidive, les peines peuvent être plus sévères, avec des amendes minimales de 30 000 \$ et maximales de 2 000 000 \$, accompagnées d'un emprisonnement maximal de trois ans.

Source : Cour des comptes, à partir des réponses au questionnaire adressé aux institutions supérieures de contrôle ainsi qu'aux postes diplomatiques

Des approches contrastées de la police de l'eau entre logique territoriale, coordination multi-niveaux et réponse administrative : trois exemples européens

La Belgique : l'exemple de la Wallonie

Le régime d'autorisation de la loi sur l'eau en Wallonie

En Wallonie, une autorisation domaniale est requise pour tous travaux ou modifications d'un ouvrage dans le lit mineur d'un cours d'eau non navigable.

Aucune intervention ne peut avoir lieu dans le cours d'eau aussi longtemps que le gestionnaire n'a pas remis sa décision, ce qui est plus contraignant qu'en France. La réalisation de travaux sans autorisation constitue une infraction. Un arrêté du Gouvernement wallon a introduit en 2024 des dispositions plus contraignantes, dont une concertation obligatoire entre le gestionnaire et le département de la nature et des forêts (DNF).

L'organisation de la police de l'eau en Wallonie

Sans qu'il existe à proprement parler de « police de l'eau », les missions de contrôle et de répression en matière environnementale sont essentiellement assurées par le département de la police et des contrôles (DPC) et le département de la nature et des forêts (DNF).

Le DPC exerce à la fois des missions de contrôle et des missions de police. Les missions de contrôle visent à assurer le respect des obligations environnementales, à prévenir les infractions et à identifier les secteurs d'activité nécessitant une attention particulière. Les missions de police consistent à intervenir à la suite de plaintes, de dénonciations, de flagrants délits, mais elles peuvent également être réalisées pour rechercher et constater des infractions. Les agents du DPC ont la qualité d'agents de police judiciaire. Ils peuvent dresser des procès-verbaux transmis, en fonction de la nature de l'infraction, soit au service du fonctionnaire sanctionnateur régional, également intégré au DPC (suites administratives), soit directement aux parquets du procureur du roi (suites judiciaires). Ont aussi la qualité d'officier de police judiciaire les agents du DNF qui interviennent principalement pour des infractions liées au patrimoine naturel.

En matière environnementale, outre ces services régionaux, les agents communaux et provinciaux ainsi que la police locale peuvent également intervenir. La police fédérale peut ponctuellement exercer sa compétence, notamment pour les enquêtes complexes, par exemple en cas de trafic transfrontalier de déchets.

Des mécanismes bien définis de coordination entre acteurs

Les différents audits réalisés¹³⁴ ont mis en évidence que la principale difficulté de la lutte contre la délinquance environnementale résidait dans la coordination entre les nombreux acteurs impliqués dans la chaîne répressive. Cette faiblesse structurelle a conduit à l'adoption du décret du 6 mai 2019 relatif à la délinquance environnementale, ainsi qu'à la mise en place d'une stratégie régionale de politique répressive environnementale couvrant la période 2021-2025. L'efficacité de ces nouveaux outils de coordination reste toutefois à évaluer.

Comme en France, à l'échelle interservices, l'article D. 143 du livre Ier du code de l'environnement impose l'organisation de réunions semestrielles rassemblant les principaux acteurs de la répression environnementale. Une seconde plateforme réunit un service du DPC et les parquets afin d'harmoniser les procédures de poursuite et d'organiser les échanges d'informations. En interne, la DPC assure la circulation de l'information et la planification d'interventions conjointes entre les différents services. Le fichier central de la délinquance environnementale, prévu par le décret du 6 mai 2019, vise à recenser, pour chaque contrevenant, l'ensemble des actes liés à une infraction. Il s'appuiera sur la plateforme SCARA, dont la mise en service est prévue en 2025.

Outre ces dispositifs, des protocoles ont été conclus pour améliorer la coordination entre les différents niveaux de gouvernance. Avec les communes, un protocole vise à articuler les compétences dans la lutte contre les incivilités et la petite délinquance environnementale. Un protocole d'accord avec la police fédérale est également envisagé afin d'encadrer la collaboration entre cette dernière et l'administration wallonne.

Le renforcement de la formation des agents constitue par ailleurs un axe prioritaire de la stratégie régionale de répression environnementale. Les formations de l'administration wallonne s'adressent à tous les agents d'enquête, quel que soit leur échelon territorial, ainsi qu'aux fonctionnaires sanctionneurs et magistrats intéressés.




La stratégie régionale prévoit par ailleurs de renforcer les actions de sensibilisation et de communication à destination de l'ensemble des usagers, qu'il s'agisse des citoyens ou des opérateurs professionnels. Cette sensibilisation passe également par le recours à des acteurs externes, tels que les associations ou les établissements scolaires, qui se voient confier des missions spécifiques en la matière.

Quatre niveaux d'infraction définis par le code wallon de l'environnement

Le code wallon de l'environnement prévoit une gradation des infractions, de la 4^{ème} à la 1^{ère} catégorie, prévoyant des peines croissantes, pouvant être pénales ou administratives, sauf pour les plus graves d'entre elles.

¹³⁴ Les missions de police environnementale exercées par l'unité de répression des pollutions en Région wallonne.

Tableau n° 7 : des sanctions différentes selon le type de poursuite

CATÉGORIE D'INFRACTION	POURSUITE PÉNALE	POURSUITE ADMINISTRATIVE
1 ^{re} catégorie	Réclusion de 10 à 15 ans et amende de 100.000 € à 10.000.000 €	
2 ^e catégorie	Emprisonnement de 8 jours à 3 ans et amende de 100 € à 1.000.000 €	Amende de 150 € à 200.000 € 
3 ^e catégorie	Emprisonnement de 8 jours à 6 mois et amende de 100 € à 100.000 €	Amende de 50 € à 15.000 € 
4 ^e catégorie	Amende de 1 € à 1.000 €	Amende de 1 € à 2.000 € 

Source : Cour des comptes de Belgique

Le dispositif NitraWal

En Wallonie, la mise en œuvre de la directive nitrates repose largement sur l'indicateur de l'azote potentiellement lessivable (APL) et sur une logique de suivi individualisé, mêlant accompagnement par la structure *NitraWal*¹³⁵ et mesures correctives en cas de non-conformité. Ce système met l'accent sur l'analyse des pratiques agricoles à travers un programme d'observation encadré scientifiquement, en complément d'obligations de moyens classiques comparables à celles qui existent en France. Ce type de dispositif, centré sur des mesures de terrain personnalisées et le suivi agronomique par des structures de conseil, n'existe pas en France. La Belgique adopte une approche d'amélioration progressive des pratiques agricoles en accompagnant l'agriculteur, même en cas de non-conformité initiale.

Chaque année, 300 agriculteurs en zones vulnérables, soit 5 % des agriculteurs, sont sélectionnés pour être contrôlés. Dans chacune des exploitations, un APL est déterminé sur trois parcelles. Ces trois mesures sont ensuite comparées à des APL de référence. Si l'APL est supérieur à la limite de tolérance, il sera jugé non-conforme. L'évaluation est négative si au moins deux APL sur trois sont non-conformes. L'agriculteur doit alors nécessairement entrer dans un programme d'observation afin que les résultats s'améliorent. Dans le cas contraire, il s'expose à des amendes¹³⁶.

¹³⁵ Le dispositif *NitraWal* a été créé en 2001 en réponse à une mise en demeure de la Commission européenne.

¹³⁶ Source : Protect'eau, « Le programme de gestion durable de l'azote en agriculture (PGDA III) » [en ligne], URL : [Feuillet_PGDA.pdf](#).

Le programme d'observation s'étend sur une durée minimale de deux ans, durant lesquels trois nouveaux APL sont réalisés. Si l'agriculteur reçoit une évaluation négative à trois reprises, il encourt une amende de 120 € par hectare de surface agricole utile déclaré à la PAC. Cette amende peut être réduite à 40 € par hectare si l'agriculteur fait appel à *NitraWal* pour établir un plan de fertilisation et que les APL montrent une amélioration, même sans atteindre la conformité complète. En cas de désaccord, une contre-expertise à la charge de l'agriculteur est possible dans les dix jours suivant la réception des résultats, avec prise en compte du résultat le plus favorable. De plus, une procédure de recours est envisageable à l'issue du programme pour contester ou faire diminuer l'amende devant l'administration.

Même si la tendance à la stabilisation des teneurs en nitrates est observée dans la plupart des régions, certaines zones continuent à connaître une augmentation.

Les Pays-Bas

La police nationale joue un rôle important dans la lutte contre la criminalité environnementale, y compris pour les infractions liées à l'eau, qui sont principalement dues au trafic maritime. Elle dispose d'un effectif de 334 agents spécialisés, répartis à raison de deux policiers par équipe locale, chargés de traiter l'ensemble des délits environnementaux. Plusieurs unités centralisées contribuent par ailleurs à ces missions : le *High Impact Environmental Crime Unit* rassemble une équipe resserrée qui se concentre sur les affaires les plus complexes et les plus sensibles, notamment les pollutions majeures des milieux aquatiques ; l'unité sécurité environnementale et durabilité, plus récente, vise à intégrer les préoccupations environnementales et climatiques dans l'ensemble des activités policières.

À côté de la police nationale, le système administratif joue un rôle important. Le dispositif dit *VTH* (*Vergunning, Toezicht en Handhaving*, en français, Permis, Contrôle et Application) est composé de 29 services environnementaux régionaux, chargés de la délivrance des permis environnementaux – rejets dans l'eau ou activités industrielles susceptibles d'affecter les milieux aquatiques – du contrôle du respect des conditions de ces permis et de l'application de sanctions administratives en cas d'infraction.

Les services chargés de la police de l'environnement souffrent d'une collaboration difficile, marquée par des rivalités et par une tendance à protéger leur périmètre d'action, ce qui freine la fluidité des enquêtes. Face à la dispersion des compétences, la coordination des grandes affaires environnementales repose sur la Chambre stratégique environnementale (SMK), présidée par le Procureur général. Cet organe stratégique se réunit trois fois par an. Il définit les priorités nationales en matière de criminalité environnementale, y compris les enjeux liés à la gestion et à la protection de l'eau, pilote des recherches sur les nouvelles menaces environnementales (comme les pollutions aux PFAS), harmonise les stratégies des différents services d'enquête et améliore la qualité des investigations et des poursuites.

Comme en France, en réaction aux normes environnementales, des violences ont été observées aux Pays-Bas (cf. encadré).

La « crise de l'azote » aux Pays-Bas

Le secteur de l'élevage néerlandais s'est fortement développé à partir des années 1960. Désormais, la densité du bétail aux Pays-Bas est la plus élevée d'Europe, à l'origine notamment d'un lessivage de l'azote et du phosphate dans les eaux souterraines et de surface.

En 2019, la plus haute cour administrative du pays a annulé un programme d'action du gouvernement sur l'azote, ce qui a conduit à rendre illégaux de nombreux permis d'exploitations agricoles, notamment à proximité des réserves naturelles. Ceci a généré une crise agricole qui a atteint son paroxysme au cours de l'été 2022 avec de violentes manifestations.

La situation est d'autant plus complexe que la Commission européenne a décidé en 2022 que les Pays-Bas ne pourraient conserver la dérogation dont le pays bénéficie. Les normes d'utilisation des effluents d'élevage seront considérablement abaissées en 2026.

En 2023 puis en 2024, la Commission européenne a autorisé plusieurs régimes d'aides d'État pluriannuels afin d'inviter les agriculteurs à fermer volontairement des sites d'élevage pour réduire les émissions d'azote dans certaines zones. Le budget alloué, initialement de 1,47 Md€ a été revu à la hausse : il pourrait dépasser 3 Md€.

L'Espagne

La police de l'eau en Espagne repose sur deux piliers : une composante administrative assurée essentiellement par les confédérations hydrographiques (*Confederaciones hidrográficas*) et une composante judiciaire exercée par le *SEPRONA (Servicio de Protección de la Naturaleza)*¹³⁷, unité spécialisée de la *Guarda civil* consacrée à la police de l'environnement.

L'organisation administrative est partagée entre l'État et les communautés autonomes conformément aux principes posés par la Constitution de 1978 et développés par la loi sur l'eau de 1986. Cette structuration différencie les bassins hydrographiques intercommunautaires, couvrant plusieurs communautés autonomes, des bassins intracommunautaires, limités à une seule. Les confédérations hydrographiques, organismes placés sous la tutelle du ministère de la transition écologique et du défi démographique, ont pour mission la gestion intégrée des ressources en eau à l'échelle de chaque bassin intercommunautaire.

Elles sont chargées de délivrer les autorisations, de veiller au respect des droits d'usage et de contrôler les activités susceptibles d'affecter le domaine public hydraulique, en s'appuyant sur un personnel spécifique, les gardes fluviaux, à raison de 436 agents pour l'ensemble des bassins. La garde fluviale se concentre sur la gestion et la surveillance administrative de l'eau et de ses usages. À l'échelle des bassins intracommunautaires, les communautés autonomes ont compétence en matière d'espaces naturels protégés, de pêche fluviale, de sports, loisirs et tourisme et de protection civile. Elles créent elles-mêmes des agences de l'eau ou des organismes similaires, comme *l'Agua de Galicia* ou *l'Agència Catalana de l'Aigua*.

Le *SEPRONA* est quant à lui chargé d'arrêter les auteurs d'infractions graves qui mettent en péril les ressources en eau et les milieux aquatiques. Cette unité n'est pas sans rappeler le CESAN (Commandement pour l'environnement et la santé) en France.

¹³⁷ En français, service de protection de la nature.

La relation entre le *SEPRONA* et la garde fluviale des confédérations hydrographiques repose sur la collaboration et la complémentarité. La garde fluviale est plus spécialisée dans la gestion et le contrôle administratif du domaine public hydraulique et de ses utilisations, tandis que le *SEPRONA* dispose d'une capacité plus large d'enquête et de poursuite des infractions environnementales, y compris celles affectant l'eau.

Concrètement, lorsque la garde fluviale détecte une infraction à la loi sur l'eau susceptible de constituer une infraction, elle peut demander l'intervention du *SEPRONA*, qui est compétent pour ouvrir une enquête pénale. Réciproquement, les inspections du *SEPRONA* sont transmises à la Confédération pour application des sanctions administratives appropriées. Il est courant que les deux organismes mènent des opérations conjointes ou se forment mutuellement.

La sensibilisation et l'éducation à l'environnement sont assurées par l'ensemble des acteurs. Les communautés autonomes sont responsables de l'éducation environnementale. Le *SEPRONA* mène des campagnes de sensibilisation et collabore avec les établissements d'enseignement et les ONG. De plus, des outils numériques ainsi que des réunions d'information publiques dans le cadre des plans de gestion de l'eau permettent d'impliquer les citoyens dans la surveillance et la gestion des ressources hydriques.

Des sanctions pénales et administratives complémentaires

Les sanctions administratives pour dommage au domaine public hydraulique (DPH) sont prononcées par la confédération hydrographique compétente. Les sanctions administratives se répartissent en trois catégories : mineures, graves ou très graves, c'est-à-dire qui mettent en danger la santé humaine ou causent des dommages irréversibles ou difficiles à réparer. Les amendes vont jusqu'à 600 000 € pour une infraction très grave, voire 1 M€ si le bénéfice issu de l'infraction dépasse 600 000 €. Le montant de l'amende est doublé en cas de bénéfice supérieur à 1 M€. À ces sanctions pécuniaires peuvent s'ajouter des sanctions complémentaires : confiscation des instruments et moyens, suspension ou révocation des autorisations ou concessions, obligation de réparation des dommages causés.

Quand l'infraction peut être considérée comme pénale, le *SEPRONA*, ouvre une enquête et transmet un rapport au bureau du procureur de l'environnement. Les principaux délits environnementaux liés à l'eau, peuvent entraîner jusqu'à cinq ans d'emprisonnement et 500 000 € d'amende, assortis de peines complémentaires comme l'interdiction d'exercer une activité professionnelle liée à l'eau ou l'environnement.

Le régime des autorisations et prélèvements illégaux

La loi sur l'eau espagnole¹³⁸ établit un régime d'autorisations et de concessions pour l'utilisation du domaine public hydraulique. Des autorisations sont requises pour les ouvrages ou activités liés au domaine public hydraulique, les rejets, la navigation et la flottaison ainsi que les extractions de granulats. Les délais maximums pour traiter les demandes d'autorisation peuvent être longs, par exemple, jusqu'à 18 mois pour les prélèvements d'eau, 9 mois pour les rejets et 6 mois pour les ouvrages et autres activités. La compétence pour octroyer les autorisations et concessions relève principalement des Confédérations hydrographiques.

¹³⁸ Décret législatif royal 1/2001 du 20 juillet, portant approbation du texte consolidé de la loi sur l'eau.

En Espagne, l'usage agricole de l'eau est encadré par des droits d'usage et des volumes de concession fixés par les autorités de bassin. Cependant, dans les cas d'ouvrages et d'actions d'intérêt général de l'État, la compétence peut revenir au ministère de la transition écologique. Depuis peu, l'installation de débit-mètres est obligatoire pour surveiller les consommations.

Les prélèvements illégaux sont un problème récurrent et important en Espagne. Malgré le cadre existant, les infractions restent fréquentes : le SEPRONA a détecté plus de 1 300 infrastructures de prélèvement d'eau illégales (principalement des puits) dans le pays en 2023, ce qui a conduit à l'arrestation de 92 personnes pour 106 infractions. Plus d'un million de puits illégaux et 9 % de non-conformités parmi les exploitations irriguées seraient observés, surtout dans les régions sèches (Andalousie, Murcie, Castille-La Manche, etc.). La cause principale est l'intensification de l'irrigation sans coordination suffisante, entraînant la surexploitation des ressources.

Le « paradoxe de l'efficacité de l'irrigation » aggrave la situation : les gains techniques d'économie d'eau encouragent l'extension des surfaces irriguées ou des cultures plus gourmandes en eau, augmentant *in fine* la consommation. Les agriculteurs perçoivent négativement les politiques environnementales. Comme indiqué dans la réponse reçue, *« la nécessité économique de l'agriculture irriguée, conjuguée à une application historiquement laxiste de la loi ou à l'absence perçue d'alternatives viables, pousse les utilisateurs à recourir à des pratiques illégales. Cela suggère que les mesures punitives à elles seules pourraient ne pas être suffisantes ; des solutions globales doivent aborder la viabilité économique des pratiques agricoles durables et apporter un soutien adéquat à la transition »*.

Le secteur industriel, lui, présente un taux de conformité bien plus élevé, grâce à une réglementation stricte sur les rejets d'eaux usées, assortie de sanctions pouvant dépasser 1,5 M€. Le coût de l'eau et les enjeux d'image incitent les entreprises à adopter des systèmes de gestion environnementale efficaces.

Annexe n° 3 : les acteurs de la police de l'eau et le coût associé

Les acteurs de la police de l'eau

La police de l'eau recouvre une multiplicité d'acteurs, qui se distinguent en fonction des prérogatives exercées (police administrative et/ou police judiciaire) et de la nature de leur action sur la qualité des masses d'eau (police de l'eau et la nature, police des ICPE, police phytosanitaire). On entend ici par « police de l'eau » l'ensemble des activités de police ayant un impact sur la qualité de l'eau et des milieux aquatiques et non uniquement les mesures prises dans le cadre de la nomenclature IOTA, ce qui justifie l'intégration de l'activité des SRAL ou de l'inspection des ICPE. Les principaux acteurs concernés sont présentés dans le tableau ci-après.

Tableau n° 8 : les principaux acteurs de la police de l'eau

Acteurs	Actions en matière de police de l'eau
<i>DDT(M)</i>	<p>La dénomination des services responsables varie en fonction des départements (service eau et biodiversité, eau et nature, etc.). Une part de leurs agents se consacrent intégralement à la police de l'eau (administrative essentiellement).</p> <p>Leurs actions sont diversifiées :</p> <ul style="list-style-type: none"> - ils assurent le secrétariat et l'animation des MISEN ; - ils instruisent l'ensemble des demandes d'autorisation ou de déclaration IOTA (par exemple : la construction de barrages ou l'aménagement de zones humides) ; - ils accompagnent les porteurs de projet d'autorisation environnementale sur le volet loi sur l'eau, dans la phase dite « amont » de la procédure. Plus généralement, ils fournissent un soutien technique et réglementaire aux collectivités locales et aux acteurs locaux pour l'installation de systèmes d'assainissement ou la mise en place de protections pour les captages d'eau potable ; - ils participent aussi à la mise en œuvre des plans d'action contre les pollutions diffuses (par exemple, les pollutions agricoles liées aux nitrates ou aux pesticides) et à la protection des zones sensibles pour la qualité de l'eau, comme les zones de captage d'eau potable ; - ils contrôlent la mise en œuvre des prescriptions définies dans le cadre des arrêtés d'autorisation ou de déclaration portant prescriptions spécifiques des IOTA. Dans ce cadre, ils assurent les suites administratives données aux éventuelles non-conformités et peuvent également être amenés à exercer des prérogatives de police judiciaire, même si elles sont rarement utilisées en DDT. <p>En synthèse, les DDT concentrent leur action sur les missions d'instruction, de prévention et de police administrative. En 2024, seulement cinq DDT consacrent plus d'ETPT à l'activité de contrôle (contrôles bureau et terrain confondus) qu'à celle d'instruction.</p>
<i>OFB</i>	<p>Les 1 400 inspecteurs de l'environnement en services départementaux consacrent un peu moins de la moitié de leur temps à des missions de police de l'environnement, dont un tiers environ concerne les problématiques de gestion qualitative et quantitatives de la ressource en eau. Les directions régionales interviennent également sur des missions d'appui, d'animation et de contrôle. Comme les services de police et de gendarmerie,</p>

<i>Acteurs</i>	Actions en matière de police de l'eau
	<p>l'OFB exerce principalement des suites judiciaires à leurs contrôles, qu'ils s'inscrivent initialement dans un cadre administratif ou celui d'une enquête judiciaire.</p> <p>Leurs missions correspondent aux objectifs fixés à l'OFB :</p> <ul style="list-style-type: none"> - assurer la police de l'eau. Les contrôles des agents de l'OFB (contrôles ciblés, mission de surveillance sur le terrain) connaissent essentiellement des suites judiciaires (information du procureur et conduite de procédures d'enquêtes judiciaires en vue de leur transmission au procureur), au titre du code de l'environnement, du code rural et de la pêche maritime et du code forestier, même si les actions de police administrative se développent ; - apporter des avis techniques sur les dossiers d'instruction complexes, sur saisine (facultative) du service instructeur ; - assurer des missions de prévention, de production des connaissances et de sensibilisation des publics aux enjeux de biodiversité.
<i>DREAL</i>	<p>Directions régionales placées sous l'autorité du MTE (à la différence des DDT placées sous l'autorité du ministère de l'intérieur), les DREAL assument une variété de missions ayant un impact sur la qualité de l'eau.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Leurs services environnement (dont la dénomination varie) animent l'inter-MISEN et sont des vecteurs de coordination et d'harmonisation des pratiques des services police de l'eau des DDT (via le rôle des animateurs régionaux de la police de l'eau et de la nature, ARPEN). Ils assument un rôle de coordination entre les différents acteurs locaux (collectivités, industriels, agriculteurs, associations) pour la mise en œuvre des politiques de l'eau. Ils peuvent ainsi initier des actions visant à la protection des zones sensibles et à la réduction de la pollution des eaux par les nitrates, ou les pesticides. Les DREAL participent également à la surveillance de l'état des eaux, en lien avec les agences de l'eau, et au suivi des indicateurs de qualité de l'eau dans le cadre des rapports périodiques exigés par la DCE. Elles comptent ainsi quelques inspecteurs de l'environnement « eaux et nature ». - Leurs services risques sont chargés de l'inspection des ICPE industrielles, le plus souvent effectuée par les unités départementales des DREAL. Leur action a un impact direct sur la qualité des masses d'eau car les arrêtés préfectoraux pris dans ce cadre fixent des normes de rejet au milieu. De plus, pour les autorisations environnementales présentant un volet IOTA, ils sont amenés à consulter les services de police de l'eau en DDT (mais le font de manière inégale dans les faits). <p>À la fois fruit d'un héritage historique et réponse à une situation particulière, quatre DREAL ont été dotées de prérogatives de police d'axe : la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes, la DRIEAT Île-de-France, la DREAL Grand Est et la DREAL Occitanie. À ce titre, ces services exercent des missions proches de celles des DDT sur les grands axes fluviaux de leur ressort, leur périmètre d'action allant au-delà de la cartographie administrative. À titre illustratif, la police d'axe de la DRIEAT Île-de-France intervient sur l'ensemble des IOTA en contact avec les grands cours d'eau du bassin Seine-Normandie, soit la Seine, la Marne, l'Oise et l'Yonne, en incluant leur lit majeur, leurs nappes d'accompagnement et les canaux de navigation latéraux et transversaux.</p>
<i>DDPP</i>	<p>Les directions départementales de la protection des populations-DD(ETS)PP comptent des inspecteurs de l'environnement « ICPE » compétents pour les ICPE agricoles. S'ils</p>

Acteurs	Actions en matière de police de l'eau
	<p>sont rattachés hiérarchiquement au ministère de l'agriculture, ils sont animés fonctionnellement par le MTE (la DGPR gérant l'enveloppe d'emplois).</p> <p>Les missions sont réalisées sous l'autorité du préfet de département et le chef du service chargé de la prévention des risques de la DREAL est le coordonnateur de l'inspection.</p> <p>Un correspondant régional installations classées (CRIC), nommé par le DREAL, souvent parmi les inspecteurs expérimentés, appuie et coordonne le réseau des inspecteurs de la région répartis dans les DDPP. C'est un partenaire de discussion pour les dossiers complexes ; il relaie les informations techniques et réglementaires, en interface avec la DGPR.</p>
DRAAF (SRAL)	<p>Les directions régionales de l'agriculture, l'alimentation et les forêts (DRAAF) disposent de services régionaux de l'alimentation (SRAL) chargés notamment des contrôles relatifs à l'utilisation des produits phytosanitaires.</p> <p>Animé par la direction générale de l'alimentation (DGAL), ils comptent 62 ETPT d'inspecteurs phytosanitaires, qui sont compétents à la fois en police administrative et en police judiciaire et fondent leurs inspections sur des dispositions du code rural et de la pêche maritime. Ils assurent également des contrôles ayant trait à la sécurité sanitaire des aliments et la protection des élevages contre l'introduction de nouveaux agents infectieux.</p> <p>Ce régime de police, dont le fondement de l'action n'est pas régi par le code de l'environnement et qui n'est donc pas une « police environnementale », vient néanmoins concourir à la protection de l'environnement.</p>

Source : Cour des comptes

Le tableau reporté *infra* présente les effectifs consacrés à la police de l'eau au sein de ces différentes administrations et opérateurs. En l'absence de données existantes portant spécifiquement sur la police de l'eau, cette synthèse croise des sources multiples et certaines estimations relèvent directement des rapporteurs. Elles doivent donc être interprétées avec prudence et la méthodologie de construction est détaillée dans l'encadré ci-après.

Note méthodologique de construction des tableaux

S'agissant de l'OFB, les effectifs des inspecteurs de l'environnement exerçant en services départementaux (SD) en 2024 sont une donnée connue. Les inspecteurs en services départementaux ne consacrent pas tout leur temps à la police de l'eau, qui n'est qu'une mission parmi d'autres (police de la chasse, de la pêche et de la nature, mission de connaissance, etc.). Dès lors, pour estimer la part consacrée à la police de l'eau, les rapporteurs se sont fondés sur les données issues de GEACO, qui est le logiciel métier utilisé pour déclarer le temps passé sur les missions, en heures. Les missions retenues sont celles entrant dans le périmètre de l'évaluation (préservation des milieux aquatiques, gestion qualitative de l'eau et des milieux aquatiques, gestion quantitative de la ressource) ; le temps de travail exprimé en heures a ensuite été converti en ETPT sur la base d'un ETPT = 1 607 heures, ratio communiqué par l'OFB. Il convient de préciser ici que les effectifs consacrés à la police de l'eau en 2024 portent un biais : en effet, ils sont estimés sur la base des heures déclarées par les inspecteurs, or ce temps a pu être réduit (et reporté sur d'autres activités) en raison du mouvement agricole en 2024. Afin de limiter ce biais, l'exercice d'estimation a été reproduit pour les années 2021 à 2023 et une moyenne 2021-2024 du temps déclaré a été calculée. Ce travail montre que les effectifs ne varient pas significativement en fonction des années.

S'agissant des DDT et DREAL (services risques, environnement et police d'axe), les effectifs ont été renseignés par les DDT et les DREAL dans les questionnaires qui leur ont été respectivement adressés en janvier et mars 2025 ;

S'agissant des DDPP, il avait été demandé aux DREAL, dans le questionnaire qui leur a été adressé en mars 2025, d'estimer la part d'ETPT consacrés à la police de l'eau en services ICPE agricoles (c'est-à-dire notamment la vérification des dispositions relatives aux rétentions, stockages de fumiers et lisiers ou épandages, qui ont un impact direct sur la protection des masses d'eau). Ce sont ces données qui ont été reprises et corrigées par les rapporteurs pour celles qui apparaissaient incohérentes, après consultation des DREAL concernées ;

S'agissant des SRAL, l'effectif global de 61,70 ETPT a été communiqué par le MASA ; sur cette base, les rapporteurs ont estimé la part consacrée à la police de l'eau de la manière suivante : dans le vademécum de l'inspection des produits phytosanitaires, qui retrace les 34 points de contrôle, sont retenus pour l'analyse les points portant sur l'eau et les milieux aquatiques, soit le chapitre C (5 points de contrôle) et les points F02, F04, F05, F06 et F10, soit 10 points de contrôle sur 34 et 30% des points de contrôle. Schématiquement, 30 % du temps de contrôle exprimé en ETPT est considéré comme consacré à l'eau et aux milieux aquatiques.

Il convient de préciser que les ETPT ne représentent pas les mêmes volumes horaires en fonction des administrations (par exemple, 1 ETPT = 1 607 heures pour l'OFB, là où il représente 225 jours pour la DEB, sachant que toutes les DDT n'ont pas utilisé cette même clé de conversion dans leurs réponses au questionnaire) et les données harmonisées n'existent pas.

**

Pour les linéaires de cours d'eau, la source utilisée est le site Eau France.

**

Les comparaisons européennes souffrent du manque de données précises et en raison des périmètres de compétence différents de la police de l'eau. Deux pays européens ont été retenus : l'Espagne et l'Allemagne. En Espagne, l'unité spécialisée de la Garde civile (SEPRONA) compte 1900 agents, consacrant, de manière hypothétique, la moitié de leur temps à l'eau auxquels on ajoute 436 agents des conférences hydrographiques. En Allemagne, seuls les 1600 effectifs du Umwelt Bundesamt (agence pour l'environnement, équivalent de l'OFB) sont pris en compte, à hauteur de 50 % de leur temps, en l'absence de données fiables dans les *Länder*. Les linéaires de cours d'eau sont issus d'une étude de l'Agence européenne pour l'environnement.

Tableau n° 9 : les effectifs consacrés à la police de l'eau en 2024 (en ETPT)

Région	OFB	DDT	DREAL (et police d'axe)		DDPP	SRAL	TOTAL ETPT (et ETPT pour 100 000 hab.)	
Auvergne-Rhône-Alpes	29	120	55	10	3	ND	217	2,63
Bourgogne-Franche-Comté	19	66	4	SO	0	ND	90	3,21
Bretagne	8	58	11	SO	24	ND	101	2,93
Centre Val de Loire	10	52	15	SO	1	ND	79	3,06
Corse	2	15	1	SO	0	ND	18	5,09
Grand Est	20	98	50	2	3	ND	174	3,12
Guadeloupe	2,42	11,50	13,50	SO	0,20	ND	27,62	7,30
Guyane	3,06	6,00	10,30	SO	0,10	ND	19,46	6,59
Hauts-de-France	12	54	14	SO	2	ND	82	1,37
Martinique	1,61	7,00	8,30	SO	ND	ND	16,91	4,83
Mayotte	1,15	ND		SO	ND	ND	1,15	0,36
Normandie	10	52	9	SO	1	ND	72	2,16
Nouvelle-Aquitaine	28	143	3	SO	4	ND	179	2,91
Occitanie	23	113	24	8	1	ND	170	2,76
Pays-de-la-Loire	12	60	21	SO	12	ND	105	2,68
Provence-Alpes-Côte d'Azur	10	83	12	SO	1	ND	105	2,02
Réunion	1,63	8,60	ND	SO	ND	ND	10,23	1,16
Ile-de-France	4	65	7	*	ND	ND	76	0,61
TOTAL	197	1 012	260	21	52	18,50	1 561	2,28

Source : Cour des comptes d'après données INSEE, OFB, ministères, questionnaires aux DDT et DREAL, janvier et mars 2025
 Note : SO=sans objet ; ND = non défini * pour la DRIEAT, les effectifs de la police d'axe ont été comptabilisés comme des effectifs de DDT.

Comme illustré dans le chapitre II, les effectifs sont concentrés de manière inégale en fonction des services, ce qui traduit la part de temps plus ou moins importante consacrée à la police de l'eau par ces administrations.

Dans une analyse dynamique sur des séries longues, les tendances d'évolution diffèrent. Ainsi, au sein d'un ministère dont le plafond d'emplois est en constante baisse depuis 2019 (voir tableau ci-après), les plafonds d'emploi des personnels œuvrant pour la politique de l'eau et de la biodiversité diminuent plus fortement que les plafonds d'emploi généraux depuis 2022 ; à l'inverse, les plafonds d'emploi des personnels œuvrant pour la prévention des risques, augmentent nettement depuis 2022, après de légères baisses en 2020 et 2021. Tandis que des moyens supplémentaires ont été accordés pour ce qui concerne les ICPE industrielles, les effectifs directement chargés des politiques de l'eau et de la biodiversité sont confrontés à une baisse constante¹³⁹, alors même que leurs missions s'accroissent et se complexifient.

¹³⁹ Ces baisses sont plus ou moins fortes selon les départements mais leur estimation est fortement complexifiée par l'absence de suivi des effectifs par mission au sein du MTE.

Tableau n° 10 : comparaison des dynamiques de plafonds d'emplois

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Plafond d'emploi prévision Loi de finances – programme 217* global</i>	38 941	36 915	35 768	35 224	35 020,5	34 990,3
<i>Évolution n – n-1</i>		- 5,20 %	- 3,11 %	- 1,52 %	- 0,58 %	- 0,09 %
<i>Plafond d'emploi action 13 - personnels œuvrant pour la politique eau et biodiversité</i>	3 622	3 571	3 485	3 428	3 286	3 238,5
<i>Évolution n – n-1</i>		- 1,41 %	- 2,41 %	- 1,64 %	- 4,15 %	- 1,44 %
<i>Plafond d'emploi action 16 - personnels œuvrant pour la prévention des risques</i>	3 220	3 194	3 183	3 217,60	3 246	3 346
<i>Évolution n – n-1</i>		- 0,81 %	- 0,34 %	1,09 %	0,87 %	3,10 %

Source : Cour des comptes d'après les données des rapports annuels de performance de la mission Écologie développement et mobilité durables. Note : * le programme 217 est le programme support des politiques publiques du MTE, portant notamment les effectifs.

Les tableaux ci-après fournissent des ordres de grandeur quant aux effectifs de la police de l'eau rapporté aux linéaires de cours d'eau, en France métropolitaine et dans certains DOM, ainsi que dans deux pays voisins. Le manque de moyens au regard des enjeux de biodiversité doit être souligné pour ce qui concerne la Guyane.

Tableau n° 11 : effectifs consacrés à la police de l'eau rapportés au linéaire de cours d'eau en France (hors Mayotte)

	Total ETPT consacrés à la police de l'eau	Linéaire cours d'eau	ETPT/100km de cours d'eau
<i>France métropolitaine</i>	1 486	428 906	0,3
<i>Guyane</i>	19	182 093	0,01
<i>Guadeloupe</i>	28	3 717	0,8
<i>Martinique</i>	17	4 156	0,4
<i>La Réunion</i>	10	3 566	0,3
TOTAL	1 560	623 465	0,3

Source : Cour des comptes d'après données ministères et site Eau France

Tableau n° 12 : effectifs de la police de l'eau rapportés au linéaire de cours d'eau en Espagne et Allemagne

	Effectifs police de l'eau	Linéaire cours d'eau	ETP/100 km cours d'eau
<i>Espagne</i>	1 318	172 000	0,77
<i>Allemagne</i>	800	179 000	0,45

Source : Cour des comptes, l'Umwelt Bundesamt et Agence européenne pour l'environnement.

Le coût associé à la police de l'eau

Sont ici détaillées les modalités d'estimation du coût moyen annuel de la police de l'eau. Ces estimations relèvent du travail de la Cour, avec les limites méthodologiques inhérentes à

l'absence de données consolidées sur le sujet. Le coût de la police de l'eau se décompose ainsi : les coûts de ressources humaines, fondés sur les coûts moyens bruts annuels chargés ; les coûts de formation ; les coûts « matériels » (véhicules, locaux, etc.) ; les crédits de l'action « police de l'eau » du programme 113 (analyses d'eau, etc.).

Note méthodologique

1. Les effectifs

Les données sont issues des chiffres présentés au 1. de la présente annexe. Elles sont décomposées par macro-grades. L'année 2024 est prise pour référence, à l'exception de l'OFB, pour qui une moyenne du temps passé sur les thématiques eaux et milieux aquatiques entre 2021 et 2024 a été retenue, afin de neutraliser les variations conjoncturelles d'activité, notamment liées aux conditions météorologiques estivales ou au mouvement de contestation agricole de 2024, avec des contrôles plus ou moins nombreux en fonction des années.

Pour les DDT, DREAL (en ce compris la police d'axe) et DDPP, cette décomposition a été renseignée dans les questionnaires adressés aux services de l'État.

Pour l'OFB, les inspecteurs de l'environnement appartiennent en grande majorité au corps des techniciens de l'environnement (catégorie B mais disposant d'une grille indiciaire distincte). Pour tenir compte des effectifs ponctuels d'agents de catégorie A et C (agents techniques de l'environnement), une répartition de l'ordre de 93 % / 2 % / 5 % a été retenue.

Pour les SRAL, la décomposition par macro-grades est fondée sur la réponse du MASA, qui indique que les agents des SRAL sont majoritairement des agents de catégorie B. La répartition suivante est arbitrairement retenue : 80 % B, 5 % A+, 10% A, 5 % C.

Tableau n° 13 : les effectifs de la police de l'eau retenus pour calculer le coût moyen

	DREAL (dont police d'axe)	DDT	DDPP	SRAL	OFB Fr. métrop.	OFB DOM*	TOTAL
A+	44,4	74,1	6,6	0,9	ND	ND	126,0
A	124,3	161,4	1,4	1,9	4,1	0,2	293,0
B	95,8	707,6	42,0	14,8	ND	ND	860,2
C	16,6	69,3	2,1	0,9	ND	ND	88,9
Techniciens de l'environnement (TE_cat. B)	SO	SO	SO	SO	189,8	8,3	189,8
Agents techniques de l'environnement (ATE_cat. C)	SO	SO	SO	SO	10,2	0,4	10,2
TOTAL	281,0	1 012,4	52,1	18,5	204,1	8,9	1 568,1

Source : OFB, ministères, questionnaires Cour des comptes aux DDT et DREAL, janvier et mars 2025 _ traitement Cour des comptes_ note de lecture : l'année 2024 est prise pour référence, à l'exception de l'OFB, pour qui une moyenne du temps passé sur les thématiques eaux et milieux aquatiques entre 2021 et 2024 a été retenue, afin de neutraliser les variations conjoncturelles d'activité ; ceci explique la différence dans le total des effectifs, entre 1 568 dans le présent tableau et 1 561 dans le tableau supra

2. Les coûts moyens bruts chargés (hors administration centrale)

Ces données ont été communiquées par l'OFB, le MTE et le MASA. Seuls les SRAL font l'objet d'une hypothèse de coûts moyens, sur le même fondement que les DDPP. Les administrations centrales ainsi que les directions nationale et régionales de l'OFB ne sont pas prises en compte ici.

Tableau n° 14 : coûts RH de la police de l'eau (en M€)

	Coûts RH DREAL	Coût RH DDT	Coût RH DDPP	Coût RH SRAL	Coûts RH OFB Fr. métro	Coût RH OFB DOM	TOTAL
A+	5,80	9,25	0,83	0,12	0	0	16
A	11,57	14,53	0,12	0,17	0,33	0,02	26,74
B	6,52	46,68	2,69	0,95	0,0	0	56,84
C	0,86	3,83	0,12	0,05	0,0	0	4,86
TE	SO	SO	SO	SO	13,21	0,74	13,95
ATE	SO	SO	SO	SO	0,65	0,04	0,69
TOTAL	24,75	74,29	3,76	1,29	14,19	0,80	119,08

Source : données ministères et OFB _ traitement Cour des comptes

3. Formation

Les dépenses de formation sont rappelées dans le rapport annuel de performance (programme 181) ou dans la réponse de l'OFB et de la DEB, pour l'ensemble des agents, ce qui a permis de calculer un coût moyen par agent. Ce ratio est appliqué aux effectifs de l'ensemble des administrations (hors SRAL, non-inclus dans l'estimation).

4. Les coûts « matériels »

La notion de « coûts matériels » renvoie à l'ensemble des dépenses nécessaires au fonctionnement des services, rapportées à l'agent : véhicules, matériel de bureau, locaux, fluides, restauration collective, action sociale, etc. Le coût « matériel » d'un agent de l'administration territoriale de l'État a été communiqué par la direction des missions de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur du ministère de l'intérieur (3 453 € en France métropolitaine, 5 482 € dans les DOM). Il est tenu compte de l'outre-mer uniquement pour les ETPT portés à la connaissance de la Cour à travers les questionnaires DDT et DREAL. Les dépenses d'action sociale (et de restauration collective pour les seules DREAL) ont été communiquées par le MTE, qui porte le programme budgétaire 217. L'OFB a produit une estimation des coûts « matériels » des agents dans leur réponse au questionnaire de la Cour.

5. Les dépenses « police de l'eau » du programme budgétaire 113 – *Paysages, eau et biodiversité*

Ces dépenses sont effectuées par les services déconcentrés et relèvent essentiellement du fonctionnement (analyses chimiques, acquisition de matériels spécifiques). Y sont également comptabilisées les dépenses liées aux systèmes d'information effectuées par l'administration centrale.

En 2024, le rapport annuel de performance mentionne 4,7 M€ au titre de cette action.

En synthèse, le coût total estimatif annuel de la police de l'eau est de l'ordre de 130 M€ par an, ainsi que le détaille le tableau ci-après.

Tableau n° 15 : coût estimatif annuel de la police de l'eau

<i>Postes de dépenses</i>	Montant en €
<i>Personnel</i>	119 082 067
<i>Formation</i>	1 206 937
<i>"Coûts matériels" (immobilier, véhicules, restauration...)</i>	5 763 647
<i>Dépenses du P113 police de l'eau (analyses des services déconcentrés, SI...)</i>	4 700 000
Total	130 752 651

Source : données ministères et OFB _ traitement Cour des comptes

Annexe n° 4 : les contrôles de la conditionnalité des aides de la PAC ayant un impact sur l'eau

Cette annexe complète le III-B du chapitre I du rapport en apportant des précisions techniques et des données chiffrées quant aux contrôles réalisés.

Le principe de conditionnalité soumet le versement de la plupart des aides communautaires du 1^{er} et du 2^{ème} pilier au respect des « exigences réglementaires en matière de gestion » (ERMG) et des « bonnes conditions agricoles et environnementales » (BCAE). Conformément à l'arrêté pris chaque année, les contrôles conditionnalité PAC portent donc sur les BCAE, réalisés par l'agence de services et de paiement (ASP) et sur les ERMG, réalisés par les services déconcentrés de l'État. Sur neuf critères BCAE, quatre sont en lien avec la police de l'eau, sur huit critères ERMG quatre le sont.

L'ERMG 1 relative à la directive « politique communautaire dans le domaine de l'eau » (DCE) et l'ERMG 2 relative à la directive « nitrates » sont contrôlées par un service des DDT tandis que les ERMG 7 et 8 sur l'utilisation des produits phytosanitaires (PPP) sont contrôlées par les SRAL des DRAAF. Le programme d'inspections des SRAL mis en œuvre par des inspecteurs phytosanitaires va toutefois au-delà d'un contrôle conditionnalité : il concerne les exploitants agricoles, mais également tous les utilisateurs ainsi que les distributeurs.

La mise en œuvre de ces contrôles, encadrée par des dispositions européennes et nationales, est audité régulièrement par les services de la Commission européenne. Pour les bénéficiaires d'aides de la PAC, le taux de contrôle de la conditionnalité est fixé au niveau européen. Il varie selon le nombre de non-conformités recensées sur l'année N-1. Ce taux de contrôle est ainsi passé pour la France de 1 à 1,5 % des exploitations depuis août 2023.

Des contrôles conditionnalité en nombre limité, dont les suites sont peu nombreuses et hétérogènes donc sans impact probant sur la qualité de l'eau

Le choix des contrôlés est effectué au niveau départemental sur la base d'une analyse de risque qui tient compte des spécificités locales en ciblant les zones proches de milieux sensibles. Ainsi, en Meurthe-et-Moselle, les contrôles interviennent dans les périmètres de zones de captages dégradées ainsi que dans les zones vulnérables où sont implantés des méthaniseurs.

Dans le cadre de la lutte contre la pollution par les phosphates, deux points de vérification ont été créés en 2023 dans l'ERMG 1 qui vise à prévenir toute dégradation de la qualité des eaux (DCE). Toutefois, ces points ne concernent qu'un nombre réduit d'exploitations, la plupart des élevages se contentant de stocker les effluents puis de les épandre. Le fait que seulement deux non-conformités relatives à l'ERMG 1 aient été relevées en 2024 témoigne du caractère théorique de ce nouveau point de contrôle, l'absence d'anomalie pour les autres points de contrôle étant, en particulier dans le cadre de contrôles avec préavis, atteignable.

Selon le ministère de l'agriculture, des non-respects des points de contrôle ont été relevés dans 5 % des 2 562 exploitations agricoles contrôlées. Près de la moitié des 127 manquements concernaient l'absence de dispositif pour le remplissage, la vidange et le rinçage du pulvérisateur (cf. tableau *infra*).

Tableau n° 16 : constats relevés en 2024 – ERMG 1 « Directive cadre sur l'eau »

Point de contrôle	Libellé de l'anomalie	Nombre de non-respects
PRÉLÈVEMENT POUR L'IRRIGATION	Non-détention du récépissé de déclaration ou de l'arrêté d'autorisation	20
	Absence de moyens appropriés de mesure de volume prélevés	18
PROTECTION DES EAUX SOUTERRAINES CONTRE LA POLLUTION CAUSÉE PAR DES SUBSTANCES DANGEREUSES	Présence d'un rejet de substance interdite dans les sols par rapport aux points d'eau souterrains	7
	Non-respect de la distance de stockage des effluents d'élevage par rapport aux points d'eau souterrains	3
	Absence de dispositif lors du remplissage, de la vidange et du rinçage du pulvérisateur	51
	Présence de produits phytosanitaires hors du local affecté à leur stockage	26
CONTROLE DES SOURCES DIFFUSES DE POLLUTION PAR LES PHOSPHATES pour les exploitations ayant une station ou des équipements de traitement des effluents d'élevage	Absence de cahier d'enregistrement des pratiques	1
	Absence de réalisation d'un bilan matière justifiant la conformité des doses apportées	1

Source : MASA, DGPE, juillet 2025

À la différence de la DCE dont peu de points de contrôles ont été inscrits dans la réglementation sectorielle en France, la directive nitrates intègre dans la conditionnalité l'ensemble des points réglementaires transposés dans le programme d'actions national « nitrates ». Dix points de contrôle, relevant de ERMG 2, ne s'appliquant qu'en zone vulnérable sont listés. Il s'agit majoritairement de contrôles documentaires (plan prévisionnel de fumure, cahiers d'enregistrement, rapport d'analyse de sol, rapport de contrôle technique conforme des pulvérisateurs, certificat individuel « certiphyto » valide, registre phytopharmaceutique présent et complet) et de contrôles visuels (étanchéité des aires de stockage d'effluent, stockage des produits phytopharmaceutiques, etc.).

Pour ce qui concerne les bandes enherbées, il n'existe pas d'instruction sur les marges de tolérance à appliquer, ce qui peut entraîner des inégalités de traitement. Selon une DDT : « *la marge de manœuvre est au bon vouloir de l'agent DDT/SEA et DDT/SEN* ». L'ordre de grandeur de la tolérance appliqué dans un département du quart sud-est correspond à une anomalie sur moins de 10 mètres de long et sur moins de 1,5 mètre de large.

Sur les 2 095 exploitations contrôlées dans le cadre de la directive nitrates¹⁴⁰, plus de 27 % présentent au moins une non-conformité, dont 40 % d'entre elles sur au moins deux non-

¹⁴⁰ Au-delà des données présentées ici, les suites données aux contrôles conditionnalité 2024 n'étaient pas disponibles en septembre 2025.

respects. Les anomalies les plus fréquemment rencontrées concernent des erreurs dans les doses d'azote à apporter aux parcelles et la non réalisation d'une analyse de sol (qui implique une dépense pour l'exploitant agricole). *A contrario*, seulement trois exploitants ont été concernés par l'épandage sur un sol en pente ou détrempe, non-conformité qu'il est compliqué de contrôler efficacement sans action de surveillance mais seulement à partir d'un cahier d'enregistrement, soit de déclarations volontaires.

Dans le cadre du contrôle de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques (PPP) par les SRAL, les points de contrôle relatifs au respect de la réglementation PPP (environnement, eau, local de stockage, certifications, conditions d'emploi des produits phytopharmaceutiques, pulvérisateur, etc.) sont vérifiés. Un vade-mecum d'inspection contient des explications détaillées sur chacune des vérifications à effectuer¹⁴¹. Toutefois, comme l'indique la DGAL, le « *respect des mesures de gestion indiquées dans les autorisations de mise sur le marché est parfois complexe à mettre en œuvre et à contrôler dès lors que certaines notions ne sont pas appuyées par des définitions réglementaires (zone cultivée non adjacente, sols drainés par exemple) ou font l'objet de mesures de gestion différenciées entre les produits contenant une même substance active* ».

En outre, le règlement d'exécution européen 2023/564 avait acté la tenue obligatoire d'un registre des produits phytosanitaires sous format électronique à partir du 1^{er} janvier 2026, échéance qui a *de facto* été décalée d'un an alors qu'il a vocation à faciliter la traçabilité et les contrôles¹⁴².

Certaines régions, comme le Centre-Val de Loire, ont amorcé le calcul des bilans-matière afin de vérifier le respect des doses maximales d'emploi à partir des données d'achat et de l'inventaire des stocks. La méthode a été présentée et une instruction technique a été préparée par la DGAL en 2023, mais elle est restée au stade de projet. Cette méthode de contrôle pouvant aboutir à la mise en évidence d'incohérences avec des registres phytopharmaceutiques – qui peuvent être remplis pour préparer l'inspection avec des données conformes sans que cela ne corresponde forcément à la façon dont les produits ont été appliqués – ne va pas dans le sens d'un allègement de la pression de contrôle. Ainsi, les taux d'anomalie sont variables selon les régions. Cela qui peut résulter, selon la DGAL du MASA, des types de production locales, de l'expérience des équipes, mais également des méthodes utilisées pour les analyses de risque et des consignes des préfets.

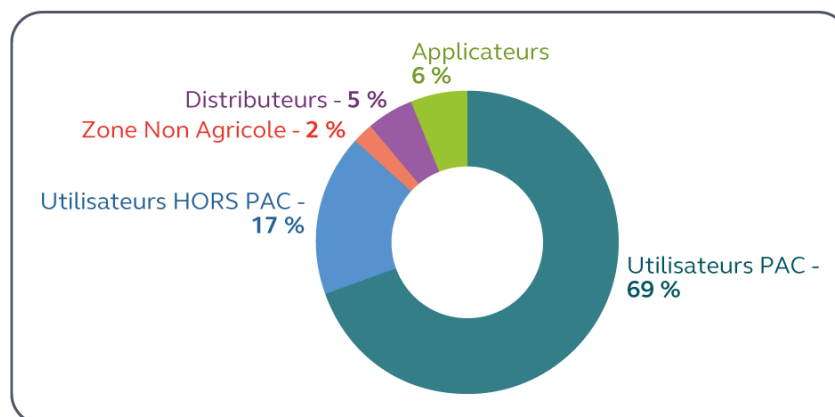
Selon les bilans transmis par la DGAL, les inspecteurs des SRAL réalisent environ 6 200 contrôles annuels, dont près de 5 900 concernent les utilisateurs (exploitants agricoles mais aussi entreprises d'application de PPP en prestation de service et utilisateurs en zones non agricoles), le solde étant affecté aux contrôles des distributeurs de PPP.

¹⁴¹ Par exemple, l'inspecteur vérifie, pour au moins trois des cultures de l'exploitation, que tous les produits utilisés (PPP, adjuvants, substances de base) sont bien autorisés pour l'usage fait par l'utilisateur.

¹⁴² L'arrêté du 24 décembre 2025 relatif à la tenue des registres d'utilisation des produits phytopharmaceutiques et de leurs adjuvants précise les conditions d'application et instaure une transition en deux étapes : pour les utilisations de produits intervenues avant le 1^{er} janvier 2030, les informations qui ne sont pas saisies directement au format électronique sont converties dans ce format avant le 31 janvier de l'année suivant celle de l'utilisation du produit. Par dérogation, les utilisations de produits phytopharmaceutiques intervenues sur le territoire avant le 1^{er} janvier 2027 peuvent ne pas faire l'objet de conversion au format électronique de 2027 à 2030.

En 2024, les SRAL ont réalisé 5 409 inspections dont 882 contrôles « hors conditionnalité »¹⁴³. Pour les bénéficiaires de la PAC, les principales non-conformités, rapportées au nombre de contrôles sont liées au non-respect des dates d'élimination des PPP, à la détention de PPP non autorisés (9 %), au non-respect du contrôle technique des pulvérisateurs et à la zone de non traitement (ZNT) liée aux distances des points d'eau (7 %).

Graphique n° 7 : répartition des contrôles de produits phytopharmaceutiques en 2024



Source : DGAL

La grande majorité des contrôles non conformes relatifs à l'utilisation des PPP aboutissent à des avertissements (57 % des suites pour les contrôles des bénéficiaires de la PAC) à visée pédagogique, préalablement à d'éventuelles sanctions en cas de récurrence. Vient ensuite la réfaction des aides de la PAC lorsque l'exploitant en est bénéficiaire (23 %), appliquée par les DDT selon le barème défini annuellement, en fonction des non-conformités relevées par les services d'inspection.

Les mises en demeure constituent seulement 14 % des suites pour ce même public et les suites judiciaires, 4 %. Ces suites judiciaires¹⁴⁴ sont largement constituées d'amendes liées à des contrôles techniques non conformes (51 sur 81).

Comme le détaille l'annexe 3 de l'instruction de 2024 de la DGAL, l'avertissement « *est indiqué dans le cas où l'administré doit régulariser une situation infractionnelle. [...] Le risque sur la santé humaine, animale, des végétaux, le bien-être des animaux ou l'environnement doit rester acceptable* ». Ainsi, il est précisé que les manquements relatifs à l'élimination des produits phytopharmaceutiques dont l'utilisation n'est pas autorisée ne peuvent faire l'objet d'un simple avertissement, instruction qui n'a pas toujours été respectée.

¹⁴³ Essentiellement des exploitations agricoles liées à l'horticulture, le maraîchage ou la viticulture.

¹⁴⁴ Nonobstant les contraventions, des suites judiciaires peuvent être prononcées :

- lorsqu'un second contrôle (effectué l'année suivante) met en évidence des manquements à la réglementation après un premier avertissement ;
- à la suite d'une mise en demeure non suivie d'effet ;
- en première intention dans les cas de non-conformité dangereuse pour la santé humaine (surdosage de produit phytopharmaceutique).

Des bonnes pratiques visant à rendre les contrôles plus efficaces existent : l'exemple des contrôles directive nitrates dans le Finistère¹⁴⁵

Dans le Finistère, la politique de contrôle dans les exploitations s'adosse à une surveillance du territoire, à laquelle est associé l'OFB, pour contrôler les pratiques des agriculteurs sur le terrain en matière de respect des bandes enherbées, de périodes d'épandage autorisées, d'obligation de couverture des sols, de distance d'épandage aux cours d'eau, etc. Cette pratique de surveillance du territoire, peu répandue, permet de s'assurer que la réglementation est bien respectée.

En outre, comme dans d'autres départements bretons, les contrôles directive nitrates font l'objet d'un ciblage. Dans le Finistère, sont ciblées les exploitations agricoles dont certaines parcelles cultivées en maïs¹⁴⁶ présentent des reliquats post absorption (RPA) d'azote importants, ce qui permet de faire le lien avec la réalité physique des parcelles et de ne pas se limiter à un contrôle documentaire.

Le RPA correspond à la mesure de l'azote minéral dans le sol au moment où la plante n'a plus de besoin en azote. Cette pratique consiste à prélever des échantillons de sol au sein de la parcelle de maïs, 40 jours après la floraison, généralement en septembre, quand la culture ne l'absorbe plus. Il s'agit donc d'un indicateur du risque potentiel de fuite d'azote dans l'eau sous forme de nitrates. Un référentiel agronomique régional (2009) de la chambre d'agriculture de Bretagne et de l'INRAE détermine le protocole de prélèvement de sol pour le RPA qui doit être effectué en diagonale sur la parcelle (idéalement trois prélèvements).

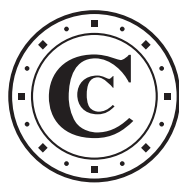
Une sur-fertilisation constitue une cause plausible pour les RPA les plus élevés (supérieurs de 150 % à la médiane). Cependant le RPA n'est qu'un indicateur, seul un contrôle des pratiques de fertilisation permet de déterminer s'il y a réellement eu sur-fertilisation.

Pour organiser cette campagne d'analyse de reliquats, la DDTM du Finistère mandate un bureau d'études chargé de réaliser les prélèvements dans les parcelles de maïs. La sélection des parcelles est réalisée en amont par la DDTM (quatre parcelles par exploitation sont choisies en moyenne). Les exploitants sont informés. Le bureau d'études livre ensuite les échantillons prélevés au laboratoire agréé (avec lequel la DDTM a passé un marché d'analyses) qui mesure l'azote minéral des échantillons¹⁴⁷. Les données sont traitées par la DDTM avec une comparaison par rapport à la médiane, ce qui permet de retenir pour le plan de contrôle de l'année N+1 les exploitations présentant les RPA les plus élevés. Dans un certain nombre de cas, le contrôle permet de constater que le RPA élevé était synonyme de sur-fertilisation, mais ce n'est pas systématiquement le cas. En effet, le cycle de l'azote dans le sol, relativement complexe, dépend des sols et des conditions climatiques.

¹⁴⁵ Source : DDTM Finistère.

¹⁴⁶ Culture la plus à risque en termes de lessivage des sols et de fuites de nitrates dans l'eau.

¹⁴⁷ Le coût d'un RPA (prélèvement et analyses) est de l'ordre de 100 €. Un budget annuel d'environ 20 000 € permet de financer la réalisation de 200 RPA.



La protection et la mise en valeur de la ressource en eau relèvent de l'intérêt général. Or l'objectif de bon état écologique de l'ensemble des masses d'eau, fixé à 2027 par la directive-cadre européenne du 23 octobre 2000, n'est pas atteint : seules 44 % des masses d'eau de surface françaises le satisfont. L'efficacité de la police de l'eau, instrument régalién de cette politique, peut dès lors être interrogée.

Malgré des avancées encourageantes en matière de coordination et de pilotage, la Cour des comptes constate que la police de l'eau, mal acceptée par ses usagers, n'est pas exercée de manière satisfaisante. L'illisibilité et la complexité de la norme, la multiplication des dérogations, comme la faiblesse des moyens déployés en limitent fortement l'efficacité. Contrairement au sentiment régulièrement évoqué, les sanctions ne sont ni automatiques ni disproportionnées ; les contrôles menés sont en réalité rares et les suites apportées, notamment administratives sont faibles.

Pourtant, les travaux économétriques réalisés par la *Toulouse School of Economics* pour cette évaluation montrent que l'action de la police de l'eau a un impact positif sur la qualité de la ressource, d'autant plus important lorsqu'elle s'inscrit dans une politique globale cohérente. Pour en renforcer les effets, la police de l'eau doit donc être mise en œuvre de manière à la fois plus graduée et plus déterminée, en veillant à mieux l'articuler avec d'autres politiques publiques, notamment agricoles.

Cour des comptes

13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 01
Tél. : 01 42 98 95 00
www.ccomptes.fr