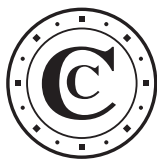


Cour des comptes



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

Synthèse

Mai 2026

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent en annexe du rapport.

Sommaire

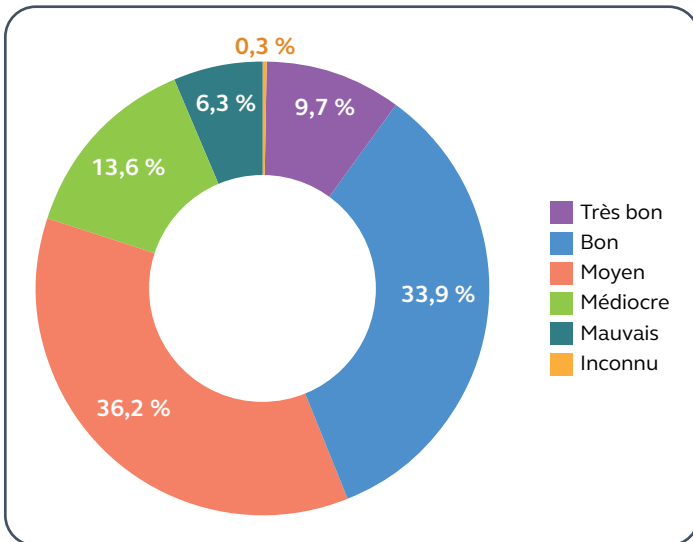
Introduction	5
1 Un contexte de crise hydrique croissante	9
2 Une police de l'eau mal acceptée, appliquant un <i>corpus</i> normatif complexe qui appelle un effort de clarification	11
3 Des moyens limités au regard de l'ampleur des dommages causés aux masses d'eau	13
4 Une nécessaire mise en cohérence des politiques publiques pour une plus grande efficacité de la police de l'eau	15
5 Une effectivité limitée de la police de l'eau, illustrée par la faiblesse des suites administratives	17
6 Une action publique globale à inscrire dans la durée en faveur d'une protection effective de la ressource	19
7 Principales notions utiles en lien avec la police de l'eau ...	21
Recommandations	25

Introduction

« [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 écologique¹ 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.

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)

1. 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*.

Introduction

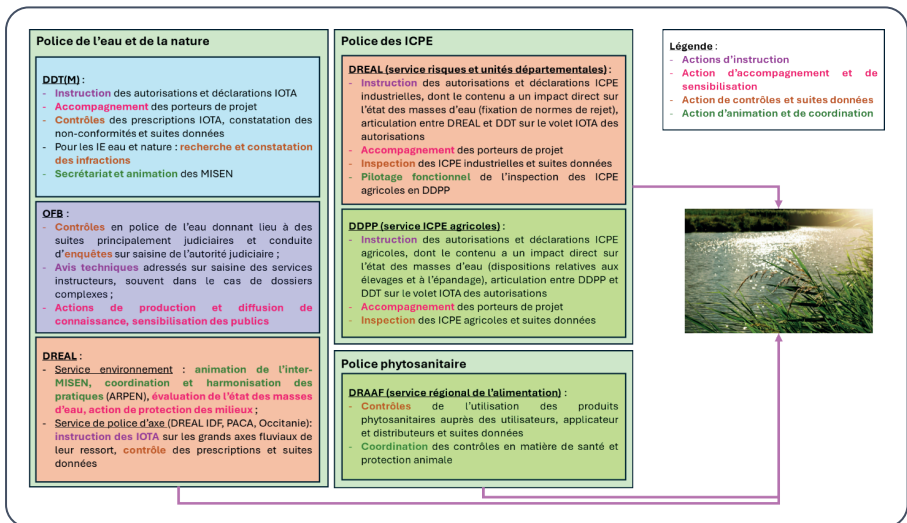
Au surplus, l'eau est soumise à des pressions croissantes, tant sur la quantité disponible que sur sa qualité. La multiplication des sources de pollution diffuse – parmi lesquelles les activités agricoles occupent une place de premier plan –, d'une part, l'intensification des phénomènes extrêmes liés 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'État² 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.

Les différents acteurs de la police de l'eau et l'étendue de leurs missions



Source : Cour des comptes

2. 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).

Introduction

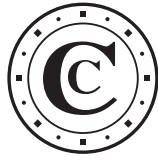
En revanche, les acteurs qui interviennent par ailleurs dans le cadre plus vaste de la politique de l'eau, comme les agences de l'eau ou les agences régionales de santé (ARS), ne sont pas intégrés en tant que tels au périmètre de cette évaluation dans la mesure où ils n'exercent pas de mission de police.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

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.



1 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* »³, 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 2022⁴, 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 pesticides⁵. Enfin, parmi les pays européens, la France présente la plus forte proportion de rivières ayant un taux de nitrates élevé et la quantité de nitrates dans l'eau stagne voire augmente de nouveau depuis 2017⁶.

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).

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

4. Ces données sont disponibles sur le site [Eau France](#).

5. *Qualité des eaux superficielles et souterraines en France, état des connaissances en 2025*, [publication](#) du ministère de la transition écologique, mars 2026.

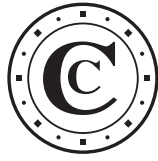
6. Source : [Bilan environnemental 2024](#).

Un contexte de crise hydrique croissante

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.



2 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* »⁷. 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.

Dans un tel contexte, des oppositions, voire une hostilité à l'encontre des exigences règlementaires 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

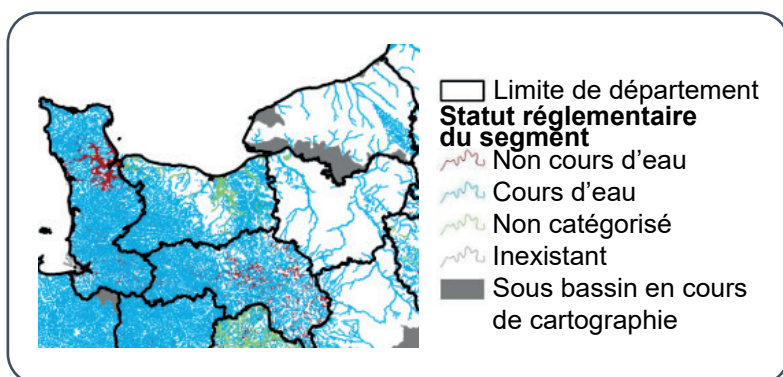
7. Magnin L. et al. *Polices environnementales sous contraintes*, éd. rue d'Ulm, 2024.

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

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.

Extrait de l'étude de l'INRAE montrant les écarts entre départements en matière de cartographie des cours d'eau

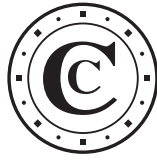


Source : INRAE, 2024

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.

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.

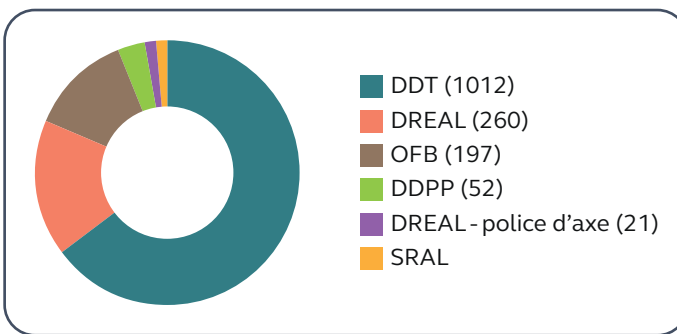


3 Des moyens limités au regard de l'ampleur des dommages causés aux masses d'eau

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.

**Répartition des moyens humains consacrés à la police de l'eau
(en ETPT pour les effectifs)**

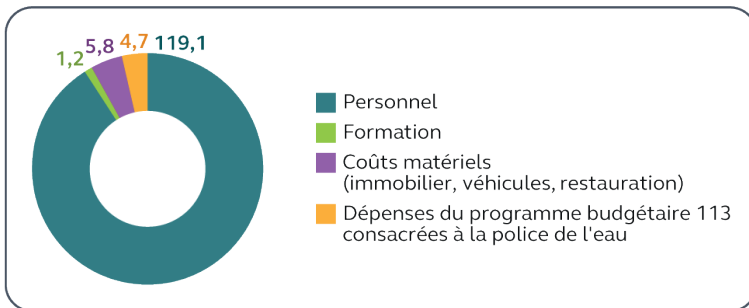


Source : estimations Cour des comptes, données 2024

Note : 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.

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

Répartition des moyens financiers consacrés à la police de l'eau
(en M€ annuels pour les moyens financiers)



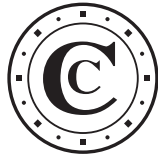
Source : estimations Cour des comptes, données 2024

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 ensemble⁸, mais aussi aux coûts des dommages causés par

les usages de l'eau, estimés à 5 Md€ par an d'après une étude récente⁹ 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€.

8. 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.

9. 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.



4 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

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

actions de surveillance aléatoires sur le territoire avec une moindre efficacité et sans souci d'efficacité budgétaire.

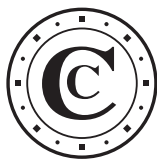
Ces constats s'inscrivent dans la continuité du rapport de la Cour de 2022¹⁰ sur les installations classées agricoles, qui souligne les risques que présentent ces élevages pour les milieux naturels, notamment aquatiques, en raison des pollutions chroniques et accidentelles qu'ils peuvent générer. Aucune 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 ministre¹¹. De plus, le régime de déclaration avec contrôle périodique n'a pas été remis en place,

alors qu'il permettrait de prévenir certaines 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.

10. Cour des comptes, [Les installations classées pour la protection de l'environnement dans le domaine agricole, observations définitives](#), mai 2022.

11. 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.



5 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.

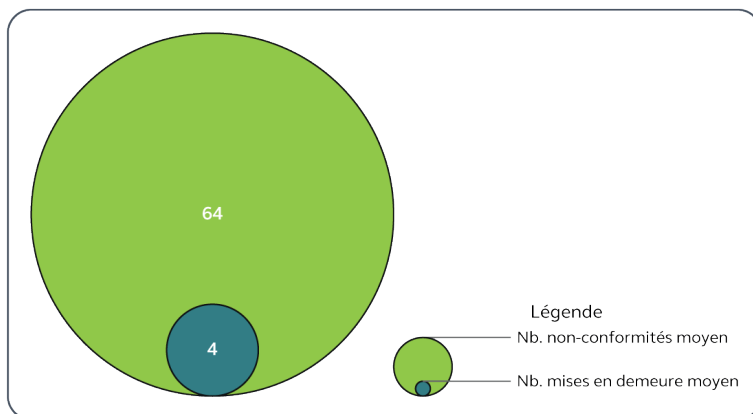
Or, à la suite d'une non-conformité, les suites administratives ne sont pas mises en œuvre de manière systématique, même lorsque les préfets ont une compétence liée, et ce en raison de la sensibilité des sujets qui amène l'autorité administrative à donner la priorité à d'autres enjeux. Ainsi, les suites 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

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

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

que 44 amendes administratives émises par une seule DDT située en prononcées en France, dont 33 Bretagne¹².

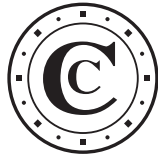
Rapport entre les non-conformités détectées à la suite d'un contrôle et mises en demeure prises à leur suite (moyenne 2019-2024 / an / département hors Bretagne)



Source : Cour des comptes

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).



6 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

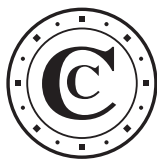
Un ensemble vaste et hétérogène, des défis majeurs

nécessaire, comme la Cour l'a indiqué dans plusieurs rapports¹³.

Les changements présentés dans cette évaluation conditionnent l'atteinte des objectifs que la France s'est donnés 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 inefficients par d'autres actions venant contredire leurs effets – ni en termes d'acceptabilité sociale, dès lors qu'ils seront expliqués et assumés avec constance.

13. 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).

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

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.

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

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.

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. 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 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*).

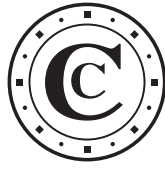
Recommandations

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*).



La présente synthèse ainsi que l'intégralité du rapport
« *La police environnementale de l'eau* »
sont disponibles sur le site internet de la Cour des comptes :
www.ccomptes.fr

Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 01
Tél. : 01 42 98 95 00
www.ccomptes.fr