

Note projet - revue des missions du programme « Paysage Eau Biodiversité » -**Contexte :**

Les politiques publiques concourant à la protection de la biodiversité doivent s'adapter à la fois aux enjeux extérieurs actuels (changement climatique, pressions, etc.), mais aussi aux enjeux internes (diminution des effectifs au sein de l'Etat, conséquences en terme d'organisation, relation avec les collectivités, etc.). Par ailleurs, la bonne déclinaison territoriale des politiques publiques revêt une importance essentielle. Il est donc important que l'Etat soit en pleine capacité, sur la base d'une bonne connaissance des enjeux locaux, de mettre d'une part en œuvre les priorités des politiques publiques nationales, et d'autre part d'accompagner et de faciliter les projets de territoires au plus près de nos concitoyens pour leur offrir le meilleur service public possible.

Depuis trois ans, pour permettre la mise en œuvre des nouvelles demandes formulées aux services déconcentrés tout en s'inscrivant dans les schémas d'emploi successifs du programme Paysages Eau Biodiversité (PEB), de nombreuses analyses ont été menées sur l'évolution des modalités de mise en œuvre de certaines missions. Ces analyses devaient conduire à maintenir des marges de manœuvre pour la mise en œuvre des missions prioritaires par les services déconcentrés.

Dans ce contexte, le 12 juin 2019, une circulaire du PM a été adressée aux préfets pour proposer des organisations aux échelons départementaux et régionaux, invitant à revoir les organisations traditionnelles au profit d'une meilleure proximité à l'échelon départemental et invitant à prospecter sur des plateformes régionales, dont une dans le domaine de l'eau. De plus, la RIM du 1er juillet 2020 a rappelé au MTE la nécessité de proposer des évolutions de mise en œuvre des missions vers une plus grande départementalisation.

La dernière démarche engagée dans ce contexte est la revue des missions exercées par les DREAL et les DDT(M). A cette occasion, un séminaire a notamment été organisé en septembre 2020 associant l'administration centrale, les services déconcentrés et certains opérateurs, pour définir les priorités d'actions, assumer l'abandon de certaines missions mais aussi rechercher l'optimisation du fonctionnement de l'Etat en services déconcentrés (ex : examiner notamment la possibilité de transfert de certaines missions actuellement exercées au niveau régional à l'échelon départemental voire interdépartemental pour conserver les mutualisations existantes).

Parallèlement la DGALN a lancé un projet de transformation qui vise trois objectifs :

- ✓ rechercher l'impact maximal dans la conduite de ses missions face aux défis majeurs de ses politiques publiques et améliorer leur portage territorial
- ✓ redonner du sens au travail quotidien dans un cadre de travail serein et solidaire
- ✓ dégager des marges de manœuvre pour anticiper, innover et s'adapter à l'évolution des attentes des parties prenantes.

La démarche se fonde sur quatre principes d'action : la confiance, la co-construction, le courage et la co-responsabilité. Elle a abouti à l'identification de 12 politiques publiques prioritaires et de 14 chantiers de transformation dont trois sont en lien direct avec la revue des missions du BOP 113 : l'adaptation de l'organisation de l'administration centrale pour favoriser la synergie avec les territoires, l'animation des services déconcentrés et la re-contractualisation des missions des services déconcentrés et des opérateurs. Ainsi, afin de disposer d'une vision partagée des enjeux et actions à conduire dans les 5 ans à venir, la présente note constitue une feuille de route de la revue des missions des services déconcentrés. Elle sera basée sur une analyse objectivée (missions CGEDD et discussions avec les services et opérateurs de l'Etat) et un partage des scénarios avec les représentants des services mais aussi avec les représentants des agents et personnels

I. Les objectifs de la revue des missions au sein du pôle ministériel

A. *Mettre en cohérence notre organisation et nos missions avec la vision du ministère à 5 ans :*

- ✓ renforcer nos capacités de mise en œuvre des priorités politiques sur le terrain. Ces priorités sont pour le programme PEB : renforcer le réseau des aires protégées, améliorer la gestion du petit et grand cycle de l'eau, restaurer l'équilibre des populations d'espèces en application des différentes directives (ERU, DCE, Nitrates, Oiseaux et habitats, évaluation environnementale, directive pénale de 2008 pour la police de l'environnement, cadre stratégique milieu marin...) et conventions internationales (CITES...), inciter à l'adoption de mesures de protection et de gestion des paysages exceptionnels (classement de sites et démarches grands sites de France) et des paysages du quotidien (démarches paysagères, plans de paysages, valorisation du titre de paysagiste-concepteur)
- ✓ accompagner la montée en compétence des collectivités ou autres organismes¹: structuration de la mise en œuvre de la compétence « gemapi » par le bloc communal et de la compétence de l'eau et assainissement par le niveau intercommunal, montée en compétence des fédérations des chasseurs suite au transfert de missions chasse ;
- ✓ articuler les interventions des services déconcentrés et opérateurs de l'Etat au niveau territorial, y compris s'agissant de l'intégration des enjeux eau et biodiversité dans les autres politiques publiques, notamment l'aménagement, et parler d'une seule voix. Dans ce cadre, adapter les relations SD avec l'OFB dans le cadre de sa création et de sa montée en compétence ;
- ✓ simplifier et accélérer les procédures sans renoncer aux exigences de qualité environnementale : par exemple, dématérialisation de l'autorisation environnementale, dématérialisation de la déclaration et redéfinition de la constitution des dossiers par des formulaires ;
- ✓ intégrer la transformation numérique dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques et l'exercice des métiers : cf. supra ;
- ✓ maintenir, développer, faire évoluer l'expertise et l'innovation.

B. *Faire des choix forts qui permettent de porter efficacement ces priorités.*

C. *S'inscrire dans l'orientation du Premier ministre de renforcer la présence des services publics au plus près du terrain (préservation de la capacité à agir du niveau départemental, voire interdépartemental) et des citoyens/acteurs;*

D. *Redonner de la visibilité et des marges de manœuvre aux agents.*

II. La revue de missions du programme PEB dans le projet de Transformation de la DGALN

Dans le cadre du projet de transformation de la DGALN, **6 politiques publiques ont été cartographiées** sur le champ du programme PEB et une politique en lien avec le programme UTAH (politiques qui s'inscrivent dans un cadre européen et international fort) :

- ✓ garantir la qualité de l'eau, un partage équilibré de ses usages, une gestion durable de la ressource et protéger et restaurer les écosystèmes aquatiques

¹ Ce point pourra être accentué par les transferts envisagés dans le cadre des projets de loi en cours : décentralisation de la gestion des sites Natura 2000 terrestres dans le cadre du PJJ 4D ; publicité extérieure dans le cadre du projet de loi Climat et résilience

- ✓ garantir l’approvisionnement durable des activités humaines en ressources minérales et en bois
- ✓ préserver ou restaurer l’équilibre des populations d’espèces, au moyen de leur protection ou de leur gestion et de la limitation des pressions
- ✓ gérer et protéger des espaces naturels (terrestres, littoraux et marins)
- ✓ protéger les milieux marins et littoraux face aux pressions exercées par les activités et les changements globaux
- ✓ préserver et promouvoir la qualité et la diversité des paysages

et une politique publique aux interfaces entre programme PEB et UTAH : garantir un aménagement durable et la cohésion des territoires.

Ces **politiques publiques fondent la raison d’être de la DGALN** dont l’ambition est d’offrir aux générations actuelles et futures un cadre de vie de qualité en harmonie avec les dynamiques des territoires et de la nature, en limitant les pressions sur les écosystèmes, en favorisant l’accès à un logement adapté, sain et sûr, et en développant une gestion durable des ressources.

La réalisation de cette ambition passe par le respect de différents principes qui doivent guider son action :

- ✓ structurer l’intelligence collective pour identifier, aborder et traiter collectivement les enjeux actuels,
- ✓ favoriser la synergie des expertises, le partage d’expérience et des bonnes pratiques au sein des équipes et avec les services déconcentrés,
- ✓ entretenir la motivation à travers la responsabilisation, la reconnaissance du travail accompli et un cadre de travail de qualité,
- ✓ adapter en permanence les outils et méthodes de travail,
- ✓ assurer en permanence la montée en compétence,
- ✓ renforcer la proximité avec les partenaires et les territoires pour penser la mise en œuvre dès la conception et l’accélérer,
- ✓ généraliser le droit à l’expérimentation en interne et dans les territoires avec nos partenaires.

De cet ensemble résulte un « nouveau contrat » à passer avec les services déconcentrés et opérateurs, déterminant les missions et tâches qui leur sont dévolues pour mettre en œuvre territorialement les politiques publiques, les modalités de dimensionnement et/ou d’allocation de moyens ainsi que les compétences afférentes. La rédaction de ce contrat passe par un partage de la situation et une co-construction entre l’AC et les services déconcentrés/opérateurs.

III. Les grandes orientations renforçant l’impact positif des politiques publiques du champ PEB

Les chantiers identifiés ci-après visent à renforcer la cohérence et à optimiser la mise en œuvre des politiques publiques du champ PEB par les services déconcentrés, notamment DREAL et DDT(M). Ces chantiers permettront d’aboutir à une identification des leviers d’action prioritaires des DREAL et DDT(M) et la répartition entre DREAL et DDT(M) sur les politiques publiques du champ PEB avec les objectifs suivants: réaffirmation et recentrage de l’expertise des services déconcentrés, clarification du qui fait quoi afin de redonner du sens aux services et d’offrir aux usagers des parcours plus lisibles, maintien du rôle d’impulsion, de coordination et d’évaluation des politiques publiques des DREAL.

A. Evaluer la faisabilité de cesser ou transférer certaines missions, qui sont ou seront exercées par d'autres services de l'Etat, les collectivités locales ou d'autres entités de la sphère publique ou externalisées vers du privé. Ceci pourra se concrétiser, notamment, par :

- ✓ La finalisation du transfert de missions des DDT vers les fédérations de chasse, dans le cadre de la réforme de la chasse (processus en cours) ;
- ✓ La décentralisation aux Régions de la gestion des sites Natura 2000 terrestres ; proposition figurant dans PJJ4D (Transfert des effectifs et des crédits, calcul du nombre en cours) ;
- ✓ L'arrêt ou non de l'intervention des services de l'Etat dans la gestion de certains espaces protégés relevant de la compétence des conseils régionaux ou autre collectivités. L'enjeu étant de recentrer l'intervention des services l'Etat sur l'appui règlementaire à la création d'aires protégées et à la gestion des aires protégées qui relèvent de sa compétence. En complément, il conviendra d'analyser les voies de simplification des procédures de création ou de modification des aires protégées sous protection forte, en premier lieu celles liées aux réserves naturelles nationales. En effet, ces procédures nécessitent une mobilisation importante des services de l'Etat à plusieurs niveaux (départemental, régional, national) pour faire aboutir ces projets qui répondent aux objectifs de la stratégie nationale des aires protégées 2030 récemment adoptée.
- ✓ dans le cadre de la modernisation de droit de la pêche, la clarification des lignes de partage entre fédérations de pêche et DDT à horizon 2023 ;

B. Proposer un partage clair des rôles au niveau départemental/régional/de bassin entre les opérateurs agences de l'eau et OFB. Ceci traduirait par :

- ✓ L'étude des modalités d'un transfert des laboratoires d'hydrobiologie des DREAL à l'OFB à compter du 1er janvier 2022 avec les agents permettra d'envisager une mutualisation des effectifs avec les agents en charge de missions de connaissance au sein de l'OFB et d'améliorer la performance globale de la mission ;
- ✓ La finalisation de la définition de la ligne de partage entre DDT(M) et OFB sur les contrôles de terrain ;
- ✓ La mise en œuvre de l'articulation de l'action entre services déconcentrés et l'OFB (note de cadrage de septembre 2020) et en faire un bilan ;
- ✓ La rédaction d'une note d'articulation entre les agences de l'eau et les services déconcentrés.

C. Proposer une organisation de missions à l'échelle territoriale et/ou transfert de missions régionales vers le niveau départemental ou interdépartemental, selon les principes de la différenciation et de la subsidiarité, notamment :

- ✓ Proposer l'évolution de la mise en œuvre de la mission SISPEA (actualisation du référentiel des services publics d'eau et d'assainissement et validation de la saisie par les collectivités locales des données sur l'eau et l'assainissement) en inter-départementalisant la mission, dans un premier temps, puis en étudiant l'opportunité d'un transfert vers un établissement public (OFB ou agence de l'eau) dans un second temps, voire en envisageant l'abandon de cette mission dont la responsabilité première revient aux collectivités.
- ✓ Proposer un système d'instruction des demandes de dérogations des espèces protégées par un « service client (pétitionnaire) » en DDT(M) et un « service d'appui » qui sera organisé par chaque région. L'expertise nécessaire à cet appui pourrait être située au sein des services déconcentrés (DREAL, DDT(M)), de l'OFB ou d'autres opérateurs scientifiques et techniques.
- ✓ Etudier la simplification de la cartographie des acteurs de la politique de l'eau au sein de l'Etat et ses établissements publics, et notamment la pertinence de supprimer un échelon

entre les niveaux, national, de bassin, régional et départemental pour les services déconcentrés

- ✓ Voir la faisabilité de d'organiser l'instruction des dossiers CITES (commercialisation d'espèces menacées) grâce à une entité nationale/service à compétence nationale, localisée dans les territoires au sein d'un service déconcentré.
- ✓ Evaluer la faisabilité d'avoir des équipes « interdépartementalisées » pour gérer les dossiers relatifs à la publicité, en lien avec le projet de décentralisation de la police de la publicité prévu dans le cadre du PJJ "Climat et résilience". (la décentralisation est prévue au 1er janvier 2024 avec, d'ici à cette date, l'accompagnement des collectivités par les services de l'Etat dans le cadre de cette nouvelle prise de compétence (formations, explicitation de la réglementation, promotion des règlements locaux de publicité notamment)).

D. Engager une transformation numérique et générer un allègement du temps passé sur les missions d'instruction au niveau départemental, notamment dans les domaines :

- ✓ Etudier une optimisation du temps d'instruction en police de l'eau, par notamment :
 - Une mise en place puis simplification de la procédure d'autorisation environnementale,
 - Une révision de la nomenclature IOTA,
 - Une dématérialisation de l'autorisation environnementale dès 2020, puis des autres procédures (notamment la déclaration) à compter de 2022,
 - Une optimisation du temps consacré au traitement des déclarations par la mise en place de formulaire au niveau national,
 - Une réflexion sur un troisième régime IOTA (similaire à la déclaration ICPE).
- ✓ En matière de gestion quantitative de l'eau : proposer des pistes visant à alléger la charge des services (arrêt de la notification des volumes individuels pour les organismes uniques de gestion collective de l'eau (OUGC), la possibilité de la désigner un préfet de sous-bassin compétent pour les mesures réglementaires en cas de sécheresse, étudier la possibilité de délimitation des ZRE par le préfet de département). Un premier décret portant la majorité de ces mesures est en cours de concertation.
- ✓ En matière de pêche : étudier la télédéclaration des captures civelles et anguilles puis des autres poissons, étudier dématérialisation de l'agrément piscicultures
- ✓ En matière d'assainissement : étudier la dématérialisation de l'agrément des vidangeurs des installations d'assainissement non collectifs ;
- ✓ En matière de mines : procéder à la réforme du code minier et à la dématérialisation des procédures ;
- ✓ En matière de dérogation espèces protégées : proposer deux arrêtés-type aux services déconcentrés (AE et dérogation hors AE), logigramme du déclenchement d'une demande de dérogation, fiche sur la fonctionnalité écologique, étudier la dématérialisation des demandes de dérogation, dérogations à but scientifique, etc. ;
- ✓ En matière de chasse : transférer des missions vers les fédérations de chasse, en application de la loi portant création de l'OFB (2019) ; proposer de simplifier le droit de la chasse ;
- ✓ En matière de domaine public maritime
 - adapter la réglementation et accompagner des porteurs de projets (guide en voie de finalisation) pour favoriser le recours aux zones de mouillages collectives ;
 - améliorer la plateforme « démarches simplifiées » (70 000 € mobilisés) et encourager la dématérialisation des demandes d'AOT ;

- *rédiger des dispositions législatives pour simplifier les procédures de délimitation du domaine public maritime et de conclusion des concessions pour des ouvrages déjà existants (loi ASAP) ;*
- *concerter des DDTM et DEAL/DM sur les pistes de modernisation de la police de conservation du domaine public maritime naturel (en s'inspirant notamment des règles applicables sur le domaine public fluvial) ;*

D. Poursuivre la formulation de simplifications aux autres échelons (bassin, façade) :

- ✓ En matière de protection de la ressource en eau contre les pollutions diffuses agricoles : proposer de simplifier la désignation des zones vulnérables et faciliter la mise en place des mesures de flexibilité régionale
- ✓ En matière de planification des espaces maritimes, proposer une simplification de la définition et de la mise en œuvre du volet environnemental dans la perspective de la définition du 3ème cycle de mise en œuvre de la DCSMM (en 2026). En effet, le premier cycle de mise en œuvre de la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM) touche à sa fin. Le 2ème cycle de mise en œuvre de cette directive est en cours (2018-2024), avec une nouveauté majeure : la création des DSF (document stratégique de façade), permettant la mise en œuvre conjointe de la DCSMM et de la directive cadre planification de l'espace maritime (DCPEM). Alors que la phase d'élaboration des documents stratégiques de façades (DSF) s'achève (début des consultations formelles programmé début février), il est souhaitable de tirer un premier retour d'expérience de cet exercice en vue d'une simplification du 3ème cycle, mais également procéder à des simplifications utiles et faisables dès ce 2ème cycle.
- ✓ Renforcement de l'impact de l'action des services déconcentrés par une meilleure organisation de la connaissance des territoires, adaptée aux besoins des acteurs de terrain.

IV. La méthode de travail du chantier de re-contractualisation avec les services déconcentrés

A. Objectiver la situation et les scénarios par des missions d'inspection sur certains chantiers complexes

Trois missions seront confiées au CGEDD en 2021 (qui pourront être complétées par un soutien de l'IGA) sur la question des procédures de création d'« aires protégées », sur l'organisation des différents échelons territoriaux de l'Etat dans le domaine de la politiques de l'eau, sur l'évolution de la gestion des dossiers CITES. L'enjeu sera de partager un diagnostic et des scénarios d'évolution de ces trois missions.

B. Co-construire un « nouveau contrat » de mise en œuvre des politiques publiques par un dialogue entre l'administration centrale, les services déconcentrés et les opérateurs.

Le socle des missions à re-contractualiser devra être co-construit par politique publique ou groupe de politiques publiques avec les services déconcentrés et les opérateurs aidés des sous directions métiers de l'administration centrale.

Ces missions seront à territorialiser pour tenir compte de la nécessaire différenciation et à décliner en tâches/objectifs.

Enfin les compétences attendues devront être définies et un plan de formation/montée en compétences pourra être élaboré.

C. Mener une action en transparence avec les représentants des personnels

La démarche, les impacts RH et les résultats des travaux feront l'objet d'une concertation dans un groupe de travail composé des représentants des personnels avant passage en CTM et arbitrage ministériel fin juin 2021."